



CÂMARA MUNICIPAL DE QUERÊNCIA

Procuradoria Jurídica Legislativo

1

PARECER JURIDICO 57/2022
12 de dezembro de 2.022.

PROCESSO : **PROJETO DE LEI ORDINÁRIA 65/2022**
PROPONENTE: **PODER EXECUTIVO**
REQUERENTE PARECER: **COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO JUSTIÇA E REDAÇÃO**

1- Relatório

Foi solicitado parecer jurídico por esta Comissão a cerca da legalidade, formalidade e Constitucionalidade do Projeto de Lei Ordinária n. 65/2022 que Dispões sobre alteração do Anexo Único da Lei Municipal nº 859/2014 Que Instituiu o Lotacionograma do Município de Querência - MT criando 09 novos cargos sendo eles:

- 1- 10 (dez) Agente de nutrição;
- 2- 05 auxiliar de manutenção/pavimentação;
- 3- 05 auxiliar de mecânico;
- 4- 10 ajudante de topografia;
- 5- 02 coveiro;
- 6- 05 mecânico geral;
- 7- 03 operador de espargidor;
- 8- 06 operador de roçadeira;
- 9- 03 operador de rolo compactador.

E extinguindo um cargo, sendo ele:

- 1- 10 vagas de auxiliar adm de saúde.

Na justificativa o senhor prefeito, em parcas linhas informa que o crescimento populacional acarretou um expressivo aumento nas mais variadas demandas abarcadas pelo sistema Administrativo, o que justifica a imperiosa necessidade de uma melhor composição e estruturação do mesmo.

É o relatório do essencial. Passo a análise jurídica.

2.0 Análises Jurídicas

Ab initio, considera-se conveniente a consignação de que a presente manifestação toma por base exclusivamente os elementos que constam no Processo Legislativo em epígrafe até a presente data, e tem como finalidade prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar em aspectos relativos à conveniência e oportunidade da aprovação dos mesmos considerando a sistemática adotada para o processo legislativo no âmbito desta Casa de



CÂMARA MUNICIPAL DE QUERÊNCIA

Procuradoria Jurídica Legislativo

2

Leis de Querência, conforme dispõe as atribuições do procurador jurídico legislativo contido no anexo IV na Lei Municipal nº 965/2015.

São atribuições do Procurador Jurídico legislativo (...).
Analisar e emitir parecer das matérias em tramitação na
Câmara quando solicitado;

Impende salientar que, a emissão deste Parecer por esta Assessoria não substitui o parecer de mérito emitido pela Comissão especializada, composta pelos representantes do povo, que constitui manifestação legítima deste parlamento, que deverá analisar todas as nuances sociais e políticas da proposta ora analisada.

2.1 Da Técnica Legislativa

Antes de adentrarmos ao estudo da juridicidade do presente Projeto de Lei, analisaremos a técnica legislativa aplicada a ele.

Redigir leis não é empreitada fácil, a dificuldade não está apenas no fato da enormidade de situações cotidianas a serem normatizadas, mas também na forma adequada de exprimir a vontade do legislador. Pensando nisso o Legislador Constituinte estabeleceu no Parágrafo único do artigo 59 da Constituição da República que Lei Complementar iria dispor sobre a elaboração e redação das Leis.

Neste sentido, para uniformizar a técnica e minimizar a probabilidade de erros no momento da elaboração das leis, foi sancionada a Lei Complementar nº 95/98 que prevê uma série de princípios e regras para a elaboração das leis, dentre elas que as normas devem ser redigidas com clareza, precisão e ordem lógica. Isso porque a lei deve traduzir uma unidade de pensamento, evitando contradições lógicas e desarmonias conceituais que poderão acarretar insegurança e arbitrariedade na sua aplicação.

Assim, feita a leitura desta proposta a Procuradoria Jurídica encontrou a seguinte inconsistência na técnica legislativa aplicada na redação original do Projeto de Lei em comento, vejamos:

- a) uma que, a proposta legislativa não conta em seu corpo normativo Clausula de vigência da pretensa norma, sendo a mesma necessária para a mesma possa entrar em vigor e ser imposta àqueles a quem ela se submetam.

Art. 8º A vigência da lei será indicada de forma expressa e de modo a contemplar prazo razoável para que dela se tenha amplo conhecimento, reservada a cláusula "entra em vigor na data de sua publicação" para as leis de pequena repercussão.

- b) A duas que, a redação do anexo constante no projeto reporta ao anexo II da Lei 859/2014, contudo não existe anexo II da referida norma, devendo o mesmo ser denominado simplesmente de ANEXO ÚNICO.

Neste ínterim, caberá a Comissão de Constituição, Justiça e Redação, apresentar Emenda para corrigir os vícios existentes e assim promover a adequação da técnica legislativa aplicada à proposta.



CÂMARA MUNICIPAL DE QUERÊNCIA

Procuradoria Jurídica Legislativo

3

Esgotado o estudo preliminar sobre a técnica legislativa, **COM RECOMENDAÇÃO DE OFERECIMENTO DE EMENDAS PARA CORRIGI-LA**, passaremos ao estudo da viabilidade jurídico-constitucional desta proposição.

2.2 Do Controle Prévio de Constitucionalidade

Consoante o clássico ensinamento de Lúcio Bittencourt, "a inconstitucionalidade é um estado, estado de conflito entre uma lei e a Constituição".

Cumprido esclarecer que o procedimento prévio de controle de constitucionalidade estruturado no âmbito da produção legislativa municipal, aprecia-se a legalidade e constitucionalidade do projeto de lei sob dois prismas:

- a) **Inconstitucionalidade Formal**, quando tais normas são formadas por autoridades incompetentes ou em desacordo com formalidades ou procedimentos estabelecidos pela Constituição, nesta perspectiva analisamos a existência ou não de autorização Constitucional para o Município possa legislar sobre aquela matéria. A forma pela qual forma deva proceder e os legitimados;
- b) **Inconstitucionalidade Material**, quando o conteúdo de tais leis ou atos contraria preceitos legais, princípios e direitos tutelados pela Constituição.

O exame do controle formal de constitucionalidade deve preferir ao de exame de mérito. A razão dessa prevalência, para fins de análise, decorre da sedimentada jurisprudência do Pretório Excelso, segundo a qual, a existência de vício formal de inconstitucionalidade fulmina integralmente o ato ou a lei. Em decorrência, sendo constatada a existência de vício formal de inconstitucionalidade, torna-se desnecessário qualquer exame quanto à constitucionalidade material, posto que ante a constatação do aludido vício formal e insanável, a lei estará, irremediavelmente, condenada a ser expungida do mundo jurídico.

Em nosso ordenamento constitucional vige um complexo sistema de controle da constitucionalidade das leis e atos administrativos e assim, no plano jurídico o sistema de controle de constitucionalidade adotado admite a existência de dois tipos de controles:

- a) O controle preventivo, que se realiza no curso do processo legislativo;
- b) O controle repressivo, cuja incidência se dá quando a lei se encontra em vigência.

A Constituição Federal de 1988 outorgou o exercício do controle prévio da constitucionalidade ao Poder Legislativo e ao Poder Executivo, este último no momento da emissão de juízo de valor quanto à sanção ou veto do autógrafo de lei aprovado pelo parlamento.

No caso em tela, trata-se do controle preventivo de constitucionalidade no âmbito do processo legislativo. Sua característica fundamental consiste no fato de atuar no momento da elaboração da lei, com a finalidade de evitar que sua edição seja quanto à forma, seja quanto ao conteúdo, ofenda a supremacia da Lei Maior. Outra singularidade no sistema de controle preventivo da constitucionalidade no âmbito do Poder Legislativo, diz respeito aos agentes legitimados para exercer o controle da constitucionalidade. Assim, quanto a sujeito controlador, a primeira atuação incumbe aos Procuradores do Poder Legislativo, cuja atuação oferece o necessário subsídio técnico que irá pautar a atuação futura da Comissão de Constituição e Justiça.

Em suma, em sede do controle preventivo de constitucionalidade, que se desenvolve na fase de elaboração da lei, a defesa da supremacia da Constituição tem início pela atuação da



CÂMARA MUNICIPAL DE QUERÊNCIA

Procuradoria Jurídica Legislativo

4

Procuradoria Jurídica e, em seguida, é exercido pelos próprios agentes participantes do processo legislativo em relação aos projetos de lei e demais proposições de teor normativo.

Ancorado neste entendimento, passo ao exame da constitucionalidade formal da proposição.

2.3 Controle Formal de Constitucionalidade

Da autorização Constitucional: quanto à autorização Constitucional, referido projeto encontra supedâneo no artigo 30, inciso I da Constituição Federal¹ que autoriza os Municípios legislarem sobre assuntos de interesse local. Entende-se por interesse local qualquer assunto oriundo da administração municipal considerado primordial, essencial e que afeta direta ou indiretamente a vida das pessoas e o Governo desta cidade.

Dessa maneira, compete ao Município dispor acerca da estruturação e criação de cargos e funções na Administração Direta.

Dos Legitimados: No que tange a legitimidade para deflagrar o processo legislativo, tem-se que a competência é privativa do senhor prefeito municipal para dispor sobre a criação de cargos e funções públicas, dentro dos preceitos trazidos no § 1º e seus desdobramentos do art. 60² da Lei Orgânica Municipal.

Da forma de proceder: perlustrando os autos verifica-se tratar-se de alteração de Lei Ordinária Municipal, no qual cria algumas vagas para o serviço público e exclui outras dentro do quadro de servidores efetivos do Município. Desta feita, no que se refere a alteração de norma ordinária, há que se observar o mesmo processo legislativo usado para sua instituição. De modo que podemos assegurar que o instrumento jurídico capaz de alterar uma Lei Ordinária será com o advento de outra Lei Ordinária, estando correto o meio utilizado pelo senhor autor da proposta legislativa ora avaliada.

Feitas estas considerações, s.m.j, a proposta legislativa encontra-se dentro das exigências formais de constitucionalidade. Passemos a análise material da mesma, vejamos:

2.4 Controle Material de Constitucionalidade

Após análise dos aspectos constitucionais formais, resta-nos analisar os aspectos materiais. No qual analisar-se-á o conteúdo da proposta legislativa no que tange a observância de preceitos legais, princípios e direitos tutelados pela Constituição.

Calha informar que na hipótese sob exame nos autoriza afirmar que a matéria versa sobre **“Criação de vagas para Cargos públicos na seara do Direito administrativo”**.

Cumpre, então, tecer algumas considerações acerca do tema que é disciplinado na Constituição Federal em seu artigo 37, onde determina que todo cargo ou função pública deve ser

¹ Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local; **CRFB/ 88**

² Art. 60 - A iniciativa das leis Ordinárias cabe a qualquer Vereador ou Comissão, ao Prefeito e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Lei Orgânica.

§ 1º - São de iniciativa privada do Prefeito as leis que disponham sobre:

a) **Criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta** e autárquica, sua remuneração e aumento desta; **LOMQ**



CÂMARA MUNICIPAL DE QUERÊNCIA

Procuradoria Jurídica Legislativo

5

acessível a qualquer um cidadão brasileiro, desde que atendidos os requisitos estabelecidos em lei, e que sua investidura dar-se-á por meio de aprovação em concurso público de provas e títulos.

Na hipótese sob exame, dissecando o teor do Projeto, desde a sua ementa, o resultado autoriza concluir que a matéria versa sobre "alteração de vagas em cargos públicos no Município, tratando-se de matéria afeta a competência do Poder Público Municipal por força do Inciso I do artigo 30 da nossa Constituição Federal, e também art. 14, inciso VI da Lei Orgânica Municipal³ pois refere-se a matéria pertinente a organização administrativa do Município.

Desta forma, entende essa Assessoria Jurídica que o projeto encontra revestido da condição legalidade quanto a matéria constante dos autos, pois obedece aos ditames da Constituição da República e Lei Orgânica Municipal.

2.5 Dos Limites da Lei de Responsabilidade Fiscal

A concessão de qualquer vantagem, aumento na remuneração, ou criação de cargos ou função pública não poderá exceder os limites trazidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

Outro ponto importante refere-se a concessão de qualquer vantagem ou aumento na remuneração pelos órgãos e entidades da administração que exige uma prévia dotação orçamentária suficiente para cobrir a despesa de pessoal e os acréscimos dela decorrentes, devendo haver disposições na Lei de Planejamento Orçamentário Municipal (Planos Plurianuais, Diretrizes Orçamentárias e Orçamentos Anuais) relativas aos novos gastos afora instituídos (salário, 13º salário e férias).

Diverso à necessidade de previsão orçamentária, e não menos importantes deverá constar dos autos o impacto orçamentário da medida, uma vez que trata-se de obrigação de caráter contínuo e com exigências prefixadas na Lei de Responsabilidade Fiscal, LC 101/2000 e Constituição Federal Art. 169.

Compulsando os autos **não foi possível localizar o respectivo relatório de impacto financeiro, nem a declaração da adequação orçamentária** referente a medida proposta, cumprindo as exigências contidas na legislação vigente, motivo pelo qual essa Procuradoria **RECOMENDA** aos nobres edis a solicitação da documentação exigida junto ao Poder Executivo.

Na eventualidade do Poder Executivo não encaminhar as informações necessárias para corrigir os vícios apontados neste parecer a Comissão de Constituição, Justiça e Redação deverá

³ **Art. 14** - Ao Município compete prover a tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse e ao bem-estar de sua população, cabendo-lhe, privativamente, entre outras, as seguintes atribuições:

(...)

VI. Organizar o quadro e estabelecer regime jurídico único de seus funcionários; **LOMQ**



CÂMARA MUNICIPAL DE QUERÊNCIA

Procuradoria Jurídica Legislativo

6

manifestar pela **ILEGALIDADE ou INCONSTITUCIONALIDADE** da propositura, por descumprimento dos requisitos dos pressupostos de admissibilidade da Proposta legislativa.

LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL (LRF 101/2000)

Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa **será acompanhado de:**

I - estimativa do **impacto orçamentário-financeiro** no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes;

II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem **adequação orçamentária** e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias

2.5 Processo Legislativo

No tocante ao Processo Legislativo, em cumprimento ao disposto no Regimento Interno desta Casa de Leis, após o cumprimento de Pauta por 05 dias consecutivos, a matéria deverá passar pela Análise da Comissão Competente para estudo e emissão do parecer daquela Comissão, uma vez instruído com parecer da Comissão o mesmo estará apto a ser incluído na Ordem do dia para Discussão e Votação, devendo esta dar-se-à por meio simbólico. Verifica-se que a proposição precisa ser submetida ao crivo da Comissão:

- a) Comissão de **Constituição, Justiça e Redação** (art. 363, I do R.I.) para emissão de parecer acerca da legalidade e Constitucionalidade e mérito;

A aprovação dar-se-á por maioria simples dos membros da casa, consonante a determinação do art. 41 da LOMQ.

3- Conclusão:

Feitas estas considerações acerca da Técnica Legislativa, esta Procuradoria **RECOMENDA** que seja feita correção na técnica legislativa apontada no item 2.1.

No tocante a constitucionalidade da matéria e competência e juridicidade esta Procuradoria, s.m.j, **OPINA** pela regularidade formal do projeto.

Contudo, no que se refere aos pressupostos de regularidade fiscal para a criação de despesas para o orçamento público não consta dos autos os documentos exigidos pela Lei (**impacto orçamentário-financeiro e adequação orçamentária - Art. 16 LRF**).

Relembrando que não compete a esta Procuradoria manifestar acerca da "Conveniência e Razoabilidade" desta proposta, cabendo aos doutos edis sua apreciação no uso da função legislativa, verificar a viabilidade da aprovação do mesmo, respeitando para tanto, as formalidades legais e regimentais.



CÂMARA MUNICIPAL DE QUERÊNCIA
Procuradoria Jurídica Legislativo

7

Este é o parecer s.m.j

Kelly Cristina Rosa Machado
Procuradora Legislativa – OAB/MT 13449
Matrícula 39