



PROCESSO LEGISLATIVO Nº 536/2022

PARECER JURÍDICO

PARTE INTERESSADA: Poder Executivo Municipal

ASSUNTOS: Projeto de lei ordinária nº 26/2022 – Dispõe sobre a redução de jornada de trabalho dos servidores públicos municipais, que sejam pais ou responsáveis por crianças portadora de doença mental e intelectual ou sensorial e dá outras providências.

EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. PROJETO DE LEI ORDINÁRIA Nº 26/2022. DISPÕE SOBRE A REDUÇÃO DE JORNADA DE TRABALHO DOS SERVIDORES PÚBLICOS MUNICIPAIS, QUE SEJAM PAIS OU RESPONSÁVEIS POR CRIANÇAS PORTADORA DE DOENÇA MENTAL E INTELLECTUAL OU SENSORIAL E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS. COMPETÊNCIA DO MUNICÍPIO. INICIATIVA DO PREFEITO MUNICIPAL. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA ISONOMIA. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. MATÉRIA RESERVADA À LEI COMPLEMENTAR. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. AUSÊNCIA DE ESTUDO DE VIABILIDADE ADMINISTRATIVA. AUSÊNCIA DE ESTUDO DE IMPACTO FINANCEIRO E ORÇAMENTÁRIO E DE DECLARAÇÃO DE ADEQUAÇÃO FINANCEIRA E ORÇAMENTÁRIA. VIOLAÇÃO À LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL.

I - RELATÓRIO

1. Trata-se de Projeto de Lei Ordinária registrada sob o nº 26/2022, de iniciativa do **Prefeito Municipal**, dispendo sobre a redução de jornada de trabalho dos servidores públicos municipais que sejam pais ou responsáveis por crianças portadoras de doença mental, intelectual ou sensorial e dá outras providências.
2. A propositura foi protocolizada na Secretaria da Câmara no dia 30 (trinta) de maio do corrente exercício, juntamente com a mensagem que apresenta as razões para encaminhamento da proposição, e foi subscrita pelo Exmo. Prefeito Municipal, Robertino Batista da Silva (fl. 02/04).
3. Integram o processo até o momento, os seguintes documentos:
 - Folha de rosto (fl. 01);
 - Mensagem nº 30/2022 (fl. 02/03);
 - Minuta do Projeto de Lei Ordinária (fl. 04/05);





- Despachos eletrônicos (fls. 06/10).
4. O Processo Administrativo, ora em análise, contém até o presente estudo 10 (dez) laudas.
 5. Com a devida tramitação processual, o Douto Procurador-Geral solicitou desta Assessoria Legislativa análise e emissão de Parecer sobre a proposição, **fase esta em que se encontram os autos.**
 6. É o breve relatório, passo à análise jurídica.

II – CONSIDERAÇÕES INICIAIS

7. Inicialmente cumpre destacar que o parecer jurídico em matéria legislativa cinge-se somente à análise jurídico-formal do procedimento, nos termos da sua competência legal, tendo por base os documentos juntados.
8. Por tal razão não se incursiona em discussões de ordem técnica, administrativa e orçamentária, bem como em questões que envolvam juízo de mérito sobre o tema trazido à apreciação, cuja análise é de exclusiva responsabilidade dos setores e comissões competentes, inclusive a veracidade das declarações/documentos carreados aos autos os quais, ante a presunção de legalidade e veracidade do ato administrativo são de responsabilidade do Agente Público.
9. Em sentido simétrico, destaco os ensinamentos doutrinários do saudoso Hely Lopes Meirelles¹, acerca da natureza jurídica do parecer:

[...] Pareceres administrativos são manifestações de órgãos técnicos sobre assuntos submetidos à sua consideração. **O parecer tem caráter meramente opinativo, não vinculando a Administração ou os particulares à sua motivação ou conclusões**, salvo se aprovado por ato subsequente.

¹ **MEIRELLES**, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 6. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1978, p. 162. Para Meirelles os pareceres são espécies de atos enunciativos, ou seja, são atos da administração que "embora não contenham uma norma de atuação, nem ordenem a atividade administrativa interna, nem estabeleçam uma relação negocial entre o Poder Público e particular, enunciam, porém, uma situação existente, **sem qualquer manifestação de vontade da Administração**" (Ibidem, p. 161.). No mesmo sentido: MOREIRA NETO, Diogo. *Curso de direito administrativo*. 16. ed. Rio de Janeiro: GEN/Forense, 2014, p. 175.





10. Na mesma esteira, Celso Antônio Bandeira de Mello² conceitua “parecer” como sendo “**a manifestação opinativa de um órgão consultivo em que este expende sua apreciação sobre o que lhe é submetido**”.
11. Marçal Justen Filho³, na mesma linha, ensina que “**os atos consultivos são aqueles em que o sujeito não decide, mas fornece subsídios a propósito da decisão. É o caso dos pareceres [...]**”.
12. Convém ainda ressaltar que **o parecer jurídico não vincula a Autoridade Pública**, não possuindo, portanto, poder decisório, **cabendo à decisão à Autoridade competente para a prática do ato final**, conforme ensinamento do Ilustre Doutrinador José dos Santos Carvalho Filho⁴.

“Refletindo um juízo de valor, uma opinião pessoal do parecerista, o parecer não vincula a autoridade que tem competência decisória, ou seja, aquela a quem cabe praticar o ato administrativo final. Trata-se de atos diversos - o parecer e o ato que o aprova ou rejeita. Como tais atos têm conteúdos antagônicos, **O AGENTE QUE OPINA NUNCA PODERÁ SER O QUE DECIDE.**

De tudo isso resulta que o agente que emite o parecer não pode ser considerado solidariamente responsável com o agente que produziu o ato administrativo final, decidindo pela aprovação do parecer. **A RESPONSABILIDADE DO PARECERISTA PELO FATO DE TER SUGERIDO MAL SOMENTE LHE PODE SER ATRIBUÍDA SE HOUVER COMPROVAÇÃO INDISCUTÍVEL DE QUE AGIU DOLOSAMENTE, VALE DIZER, COM O INTUITO PREDETERMINADO DE COMETER IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA.** Semelhante comprovação, entretanto, não dimana do parecer em si, mas, ao revés, constitui ônus daquele que impugna a validade do ato em função da conduta de seu autor.”⁵

13. Deste modo, o presente parecer jurídico busca traçar pontos estritamente legais a respeito da proposição apresentada e, quando possível, apresentando elementos que possam colaborar com o Agente Público, tudo apenas e tão somente com caráter opinativo, não vinculando, portanto, o Agente Público.

² **BANDEIRA DE MELLO**, Celso Antônio. Curso de Direito Administrativo. 30 ed. rev. atual. até a emenda constitucional 71 de 29.11.2012. São Paulo: Malheiros, 2013, p. 444.

³ **JUSTEN FILHO**, Marçal. *Curso de direito administrativo*. 12ª ed. rev., atual. e ampl. - São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016, p. 252.

⁴ **CARVALHO FILHO**, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 33ª edição. São Paulo: Atlas, 2019, p. 246.

⁵ **STF**, MS 24.073, j. 26.11.2002 - embora com o fundamento, a nosso ver equivocado, de que pareceres não se incluem entre os atos administrativos. Também: STJ, REsp 1.183.504, j. 18.5.2010.





14. Portanto, cabe ao Agente Público decidir se os elementos encartados nos autos atendem ao interesse e à finalidade pública e aos princípios constitucionais da Administração Pública, pois como afirmava Seabra Fagundes⁶ "*administrar é aplicar a lei de ofício*". Logo, até prova em contrário, reputam-se verazes os documentos carreados aos autos, cabendo aos Agentes Públicos diligenciar sobre a confiabilidade dessa documentação.
15. Restando claro que, a rigor, não há previsão legal de exercício da função fiscalizatória dos atos administrativos pela assessoria jurídica, exceto quanto ao exame das minutas de instruções jurídicos em geral, de acordo com as normas que incidem em cada caso.
16. De tal maneira, ressalta-se novamente que, incumbe a esta Assessoria Jurídica prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar em aspectos relativos à conveniência e oportunidade dos atos praticados no âmbito da Administração Pública, nem analisar aspectos de natureza eminentemente técnica, administrativa ou orçamentária.

III – ANÁLISE JURÍDICA

III.1 – DA POSSIBILIDADE JURÍDICA

17. A Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, assinada em Nova York em 30 de março de 2007, cuja finalidade foi amparar os direitos e a dignidade das pessoas com deficiência, foi ratificada pelo ordenamento jurídico brasileiro por meio do Decreto nº 6.949, de 25 de agosto de 2009, passando a ter o status de Emenda Constitucional, por força do §3º, do art. 5º da Constituição Federal⁷.
18. Ao tratar a deficiência como uma questão de direitos fundamentais, os Estados signatários da Convenção Internacional dos Direitos das Pessoas com Deficiência, comprometeram-se a garantir, por meio dos mecanismos necessários, inclusive legislativos, o respeito à dignidade, a não discriminação, à participação e inclusão, a igualdade de oportunidades e a acessibilidade das pessoas com deficiência.

⁶ FAGUNDES, Miguel Seabra. *O controle dos atos administrativos pelo poder judiciário*, 7ª ed., Rio de Janeiro: Forense, 2005, p.03.

⁷ **Constituição Federal** – "Art. 5º [...] § 3º Os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais".





19. A República Federativa do Brasil tem como um de seus fundamentos a dignidade da pessoa humana⁸, reservando no §2º, de seu art. 227⁹, bem como em seu art. 244¹⁰ a temática Portadores de Deficiência.
20. A Lei 13.146, de 06 de julho de 2015, conhecida como Estatuto da Pessoa com Deficiência, cuja criação teve por base os preceitos estabelecidos pela Convenção Internacional, busca assegurar e promover os direitos das pessoas com deficiência para garantir sua inclusão social e cidadania.
21. Dentro desse contexto, a possibilidade legal de redução de jornada de trabalho para servidores que sejam pais ou responsáveis legais de pessoa com deficiência que demande cuidados específicos, nada mais é do que um meio para concretização dos direitos garantidos pela Constituição, pela Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e pelo Estatuto da Pessoa com Deficiência (Lei 13.146/15), mormente o postulado da dignidade da pessoa humana na qual se pauta a nossa ordem constitucional.
22. Nesta senda, no âmbito federal, foi editada a Lei nº 13.370, de 12 de dezembro de 2016, que, promoveu alterações no Estatuto dos Servidores Públicos Federais (Lei nº 8.112/1990), reconhecendo aos servidores públicos federais que tenha cônjuge, filho ou dependente com deficiência, o direito à jornada de trabalho reduzida, quando comprovada a necessidade por junta médica oficial, independentemente de compensação de horário (art. 98, §3º, da Lei 8.112/1990)¹¹.
23. A Legislação supra referida, no entanto, alcança apenas os servidores públicos da esfera federal, sendo necessário, no âmbito estadual ou municipal, a existência de legislação local específica que reconheça tal direito aos servidores públicos estaduais ou municipais, respectivamente.

⁸ **Constituição Federal** – “Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: [...]III - a dignidade da pessoa humana;”

⁹ **Constituição Federal** – “Art. 227 [...] § 2º A lei disporá sobre normas de construção dos logradouros e dos edifícios de uso público e de fabricação de veículos de transporte coletivo, a fim de garantir acesso adequado às pessoas portadoras de deficiência.”

¹⁰ **Constituição Federal** – “Art. 244. A lei disporá sobre a adaptação dos logradouros, dos edifícios de uso público e dos veículos de transporte coletivo atualmente existentes a fim de garantir acesso adequado às pessoas portadoras de deficiência, conforme o disposto no art. 227, § 2º.”

¹¹ **Lei Federal nº 8.112/1990** – “Art. 98. Será concedido horário especial ao servidor estudante, quando comprovada a incompatibilidade entre o horário escolar e o da repartição, sem prejuízo do exercício do cargo. [...] § 2º Também será concedido horário especial ao servidor portador de deficiência, quando comprovada a necessidade por junta médica oficial, independentemente de compensação de horário. § 3º As disposições constantes do § 2º são extensivas ao servidor que tenha cônjuge, filho ou dependente com deficiência.”





24. Sabe-se que no âmbito da Administração Pública é devida a observância ao Princípio Constitucional da Legalidade Administrativa, insculpido no art. 37, “caput” da CF/88¹², de modo que, ao Gestor Público é permitido apenas fazer tudo aquilo que a lei autorize de forma prévia e expressa.

25. Como leciona Hely Lopes Meirelles¹³:

“a legalidade, como princípio de administração, significa que o administrador público está, em toda sua atividade funcional, sujeito aos mandamentos da lei, e às exigências do bem comum, e deles não se pode afastar ou desviar, sob pena de praticar ato inválido e expor-se à responsabilidade disciplinar, civil e criminal, conforme o caso”.

26. Deste modo, em observância ao princípio da legalidade administrativa, para reconhecimento do direito dos servidores públicos municipais de Marataízes à redução da jornada de trabalho em benefício de filhos ou dependentes portadores de deficiência, é indispensável a existência de lei municipal que regule tal direito.

27. Não existe, até o presente momento, no Município de Marataízes legislação que regule a matéria, sendo, pois, necessária a adequação da legislação local, tal como ocorreu no âmbito federal.

28. Assim, **no que tange a possibilidade de reconhecimento e regulamentação do direito do servidor público municipal que tenha filho ou dependente portador de necessidades especiais, à redução de jornada**, entende essa Assessoria Legislativa, pela **viabilidade do presente projeto de lei** que visa assegurar o direito ora discutido, primando pelo cumprimento das premissas, objetivos e o direito fundamental de proteção a pessoa com deficiência, resguardados pela Convenção Internacional de Direitos da Pessoa com Deficiência, incorporado à Constituição Federal Brasileira e ao Estatuto da Pessoa com Deficiência (Lei 13.146/15).

29. Acerca da informação constante da mensagem de lei quanto ao enfretamento da discussão atinente ao reconhecimento do direito aos servidores públicos estaduais e municipais

¹² **Constituição Federal** – “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: [...]”

¹³ **MEIRELLES**, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro, 25ª Edição, Malheiros Editores São Paulo, 1990, Pag.82.





na ausência de legislação local específica, pelo **Supremo Tribunal Federal**, convém esclarecer que **o Recurso Extraordinário nº 1237867 SP, ainda não teve seu mérito julgado** até a data da presente análise, sendo reconhecida, até o momento, apenas a constitucionalidade da questão e a existência de repercussão geral.

30. Acerca do conceito de pessoa com deficiência, a Convenção Internacional (art. 1º) e o Estatuto da Pessoa com Deficiência - Lei nº 13.146/2015 (art. 2º) a conceituou como sendo *“aquelas que têm impedimentos de longo prazo de natureza **física, mental, intelectual ou sensorial**, os quais, em interação com diversas barreiras, podem obstruir sua participação plena e efetiva na sociedade em igualdades de condições com as demais pessoas”*.
31. Depreende-se, portanto, que o conceito de pessoa com deficiência abrange as variadas formas de limitação, **seja ela física, mental, intelectual ou sensorial**.
32. Nesse ponto, tenho que a proteção cuja garantia a Convenção Internacional e o Estatuto da Pessoa com Deficiência visam assegurar, mediante a criação de mecanismos, inclusive legislativo, destina-se **a todas as pessoas, sejam elas crianças, adolescentes, jovens, adultos ou idosos, que sejam portadoras de quaisquer das formas de deficiência descritas no conceito legal** supra citado, quais sejam, a **deficiência física, mental, intelectual e sensorial**.
33. Na minuta do projeto de lei em análise é possível observar do disposto em sua ementa, assim como no *caput* do art. 1º que o benefício da redução da jornada de trabalho que se pretende regulamentar teria por beneficiário apenas “servidores públicos municipais que sejam pais ou responsáveis por **criança** portadora de doença **mental, intelectual ou sensorial”**.
34. Denota-se, portanto, que o projeto de lei em análise, deixa de abarcar o reconhecimento do direito aos servidores públicos municipais que sejam pais ou responsáveis por **adolescentes, jovens, adultos e idosos** portadores de qualquer das formas de deficiência, assim como, os que sejam pais ou responsáveis de pessoas com **deficiência física** que de igual modo, requeira atenção especial, atestada por junta médica oficial.
35. Deste modo, não obstante a louvável intenção da proposição, esta Assessoria Jurídica entende pela **inconstitucionalidade do projeto de lei nos termos em se encontra redigido**, tendo em vista a **violação ao princípio constitucional da isonomia**.





III.2 - DA COMPETÊNCIA E INICIATIVA DO PROJETO DE LEI ORDINÁRIA

36. No que tange à competência sobre a matéria suscitada, verifica-se que, conforme art. 30, inciso I da Constituição Federal¹⁴, art. 28, inciso I, da Constituição Estadual do Espírito Santo¹⁵ e art. 16, inciso I da Lei Orgânica do Município de Marataízes¹⁶, compete ao município legislar sobre assuntos de interesse local.

37. Entende-se como interesse local todo e qualquer assunto de origem do Município, considerado primordial, essencial e que de forma primaz atinge direta ou indiretamente a vida do município e de seus munícipes.

38. Nas lições de Hely Lopes Meirelles¹⁷:

[...] interesse local não é interesse exclusivo do Município, não é interesse privativo da localidade, não é interesse único dos munícipes [...]. Não há interesse municipal que não seja reflexamente da União e do Estado-Membro, como também não há interesse regional ou nacional que não ressoe nos municípios, como partes integrantes da federação brasileira. O que define e caracteriza interesse local, inscrito como dogma constitucional é a preponderância do interesse do Município sobre o do Estado ou da União.

39. Quanto à iniciativa para o processo legislativo, por sua vez, também está adequada, na medida em que o Projeto de Lei nº 26/2022 propõe a redução de jornada de trabalho de pais ou responsáveis por criança com deficiência mental, intelectual ou sensorial, tratando-se, portanto, de matéria afeta ao Regime Jurídico dos Servidores Públicos, cuja iniciativa é privativa do Chefe do Poder Executivo, nos termos do art. 87 c/c art. 106, II e art. 90, I da Lei Orgânica do Município, bem como, do art. 61, §1º, II, "a" e "c" da Constituição Federal, aplicado ao caso em observância ao Princípio da Simetria.

40. No entanto, acerca da **espécie normativa**, esta Assessoria entende que, em se tratando de **matéria afeta do Regime Jurídico dos Servidores Públicos Municipais**, nos termos do art. 88, parágrafo único, inciso XI da Lei Orgânica, **deve ser regulamentada por meio de Lei Complementar**.

¹⁴ CRFB – "Art. 30. Compete aos Municípios: I - legislar sobre assuntos de interesse local";

¹⁵ Constituição Estadual – "Art. 28. Compete ao Município: I - legislar sobre assunto de interesse local";

¹⁶ Lei Orgânica – "Art. 16. Compete ao Município de Marataízes: I - legislar sobre assuntos de interesse local";

¹⁷ MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Municipal Brasileiro. 13ª ed. São Paulo: Malheiros, 2003.





41. Feitas as considerações iniciais, a Assessoria Jurídica, s.m.j., conclui que a propositura não apresenta vícios de competência e/ou iniciativa, **apresentando**, contudo, **vício de inconstitucionalidade formal quanto à espécie normativa** que visa regulamentar a matéria.

III.3 – DOS REQUISITOS MÍNIMOS PARA INSTRUIR A PROPOSIÇÃO E DA TÉCNICA LEGISLATIVA

42. A elaboração das leis, no âmbito nacional, deve observar as técnicas legislativas previstas na Lei Complementar Federal nº 95/1998, conforme determina o art. 59, parágrafo único, da CRFB/88¹, todavia, no âmbito local, deve ainda observar o disposto Lei Orgânica² e no art. 174 do Regimento Interno da Câmara¹⁸.

43. Nos termos do art. 3º, da Lei Complementar 95/1998:

Art. 3º A lei será estruturada em três partes básicas:

I - parte preliminar, compreendendo a epígrafe, a ementa, o preâmbulo, o enunciado do objeto e a indicação do âmbito de aplicação das disposições normativas;

II - parte normativa, compreendendo o texto das normas de conteúdo substantivo relacionadas com a matéria regulada;

III - parte final, compreendendo as disposições pertinentes às medidas necessárias à implementação das normas de conteúdo substantivo, às disposições transitórias, se for o caso, a cláusula de vigência e a cláusula de revogação, quando couber.

¹⁸ **Regimento Interno** – “Art. 174. Os projetos e propostas, sempre precedidos da respectiva ementa, deverão ser divididos em artigos, parágrafos, incisos e alíneas, todos numerados, redigidos de forma concisa e clara, em conformidade com a técnica legislativa e dispostos seqüencialmente. §1º Nenhum projeto ou proposta poderá conter duas ou mais matérias fundamentalmente diversas, de modo que se possa adotar uma e rejeitar a outra. §2º São ainda requisitos dos projetos: I - menção da revogação da lei com citação de número e data ou artigo de lei quando for o caso e das disposições em contrário. II - assinatura do autor. III - justificativa, com exposição circunstanciada, dos motivos de mérito que fundamentam a medida proposta. §4º Dos projetos protocolados para leitura deverão constar, obrigatoriamente, os documentos necessários a sua instrução.”





Consoante o disposto no artigo 4º da referida lei *"a **epígrafe**, grafada em caracteres maiúsculos, propiciará identificação numérica singular à lei e **será formada pelo título designativo da espécie normativa**, pelo número respectivo e pelo ano de promulgação."*

44. Deste modo, tenho que o projeto de lei em análise, nesse ponto, não atende a melhor técnica, visto que, nos termos do art. 4º supra citado, **a epígrafe deve indicar a espécie normativa.**

45. Além disso, o art. 9º, da Lei Complementar 95/1998, disciplina que *"a **cláusula de revogação deverá enumerar, expressamente, as leis ou disposições legais revogadas**"*.

46. No mesmo sentido, o inciso I, do §2º, do art. 174 do Regimento Interno, elenca como requisito do projeto de lei a *"**menção da revogação da lei com citação de número e data ou artigo de lei quando for o caso e das disposições em contrário**"*.

47. Assim, tenho que **a cláusula de revogação do projeto de lei em análise, não atende ao enunciado do art. 9º da Lei Complementar 95/98 e do art. 174, §2º, I do Regimento Interno**, supra citados, visto que **não indica especificamente as disposições legais que serão revogadas pela lei**, se acaso aprovada.

48. Observo, ainda, que **os termos da ementa e do art. 1º da minuta do projeto de lei são conflitantes**, visto que, enquanto a ementa descreve ato de disposição sobre o direito criado, o art. 1º descreve ato de autorização concedida pelo Legislativo.

49. Neste ponto, considerando **a ausência de previsão legal para a autorização legislativa** acerca da matéria em análise, esta Assessoria entende pela necessidade de **adequação à redação do art. 1º da minuta do projeto de lei, visto não se tratar de lei autorizativa.**

50. Por fim, considerando que a **matéria é afeta ao regime jurídico dos servidores públicos do Município de Marataízes**, com vistas ao **atendimento da melhor técnica legislativa**, considerando que o Estatuto do Servidor Públicos do Município possui em seu texto disposição atinente ao horário especial de trabalho ao servidor estudante (art. 22, da Lei 53/1997), entende essa Assessoria que **a alteração da lei 53/1997 com a inclusão de parágrafos ao art. 22 que contenham as disposições normativas do projeto de lei em análise**, tal como procedido no âmbito federal, **mostra-se mais**





adequada, mormente para se **evitar a edição de leis esparsas que tratem da matéria** (regime jurídico dos servidores).

51. Deste modo, entendo ser necessário **esclarecer as lacunas e proceder as adequações necessárias** a fim de que seja observada a técnica legislativa legalmente exigida.

III.4 – DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

52. Deve-se destacar que as despesas advindas da criação ou aumento de despesa devem atender às condições previstas na Lei de Diretrizes Orçamentárias e estar previstas na Lei Orçamentária Anual, além de obedecer às diretrizes da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar Federal nº 101/00)¹⁹.

53. Neste evidencia-se que a matéria pode gerar aumento de despesa ao reduzir a carga horária de servidores públicos municipais, o que, pode ensejar a necessidade de novas contratações para suprir a ausência dos servidores cuja carga horária será reduzida.

54. Destaco que a proposição não se encontra instruída com relatório de estudos que possam demonstrar a viabilidade administrativa e os impactos da concessão do benefício de redução de jornada.

55. Deste modo, em atendimento ao art. 101 da Lei 101/2000, **recomendo que a proposição seja instruída com o respectivo estudo de viabilidade administrativa e dos impactos da concessão do benefício, inclusive a estimativa do impacto orçamentário-financeiro**, assim como pela correspondente **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.

III.5 - DA TRAMITAÇÃO E VOTAÇÃO DA PROPOSTA

¹⁹ **Lei Complementar 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.





56. Se acaso, ultrapassadas ou sanadas as irregularidades apontadas neste parecer, cabe asseverar que os **"processos legislativos iniciar-se-ão mediante a apresentação de projetos cuja tramitação obedecerá ao disposto na Lei Orgânica e no Regimento Interno da Câmara"**²⁰, sendo que nenhuma **"proposição poderá ser colocada em discussão sem que tenha sido incluída na Ordem do Dia, com antecedência de quarenta e oito horas do início da Sessão, salvo em regime de urgência, quando regularmente aprovado"**²¹.
57. Após a leitura da proposição na Ordem do Dia, o Presidente da Câmara procederá a sua distribuição²², por matéria, para as Comissões Permanentes e/ou Temporárias.
58. Neste caso, a propositura deverá ser submetida ao crivo das **Comissões Permanentes de: (a) Constituição e Justiça, Serviço Público e Redação; (b) Finanças, Economia, Orçamento, Fiscalização, Controle e Tomada de Contas; (c) Defesa do Consumidor, da Cidadania e dos Direitos Humanos; e (d) Saúde, Saneamento e Proteção ao Meio Ambiente** (arts. 40, 41, 42 e 44 do Regime Interno) e seguirá os demais tramites regimental, ressaltando que o seu parecer conclusivo ficará cingindo às matérias de sua exclusiva competência^{23 24 25}, exceto se realizarem a reunião de forma conjunta²⁶, conforme Regimento Interno.
59. Ressalto que as proposições subscritas pela Comissão de Constituição e Justiça, Serviço Público e Redação não poderão deixar de ser recebidas, sob alegação de ilegalidade ou inconstitucionalidade, consoante disposição do art. 153 do Regimento Interno²⁷.

²⁰ **Lei Orgânica** – Art. 85 [...] **§ 1º** Os processos legislativos iniciar-se-ão mediante a apresentação de projetos cuja tramitação obedecerá ao disposto nesta Lei e no Regimento Interno da Câmara."

²¹ **Regimento Interno** – "Art. 120. A proposição só entrará na Ordem do Dia se satisfeitas as exigências regimentais. Parágrafo único. Nenhuma proposição poderá ser colocada em discussão sem que tenha sido incluída na Ordem do Dia, com antecedência de quarenta e oito horas do início da Sessão, salvo em regime de urgência, quando regularmente aprovado".

²² **Regimento Interno** – "Art. 24 São atribuições da Presidência, além das expressas neste Regimento e das que decorram da natureza de suas funções e prerrogativas: (...) II - quanto às proposições: (...) b) proceder a distribuição de matéria para as comissões permanentes e temporárias";

²³ **Regimento Interno** – "Art. 34. Às comissões permanentes, em razão das matérias de sua competência, e as demais comissões, no que lhes for aplicável, cabe:"

²⁴ **Regimento Interno** – "Art. 39. As Comissões Permanentes são: (...) Parágrafo Único. As comissões permanentes examinarão as matérias de sua competência opinando sempre por parecer conclusivo."

²⁵ **Regimento Interno** – "Art. 89. A comissão que tiver de apresentar parecer sobre proposições e demais assuntos submetidos à sua apreciação, cingir-se-á à matéria de sua exclusiva competência, quer se trate de proposição principal, de acessória ou de matéria ainda não objetivada em proposição."

²⁶ **Regimento Interno** – "Art. 72. As comissões poderão realizar reuniões conjuntas que serão presididas pelo mais votado de seus presidentes."

²⁷ **Regimento Interno** – "Art. 153. As proposições subscritas pela Comissão de Constituição e Justiça não poderão deixar de ser recebidas sob alegação de ilegalidade ou inconstitucionalidade".





60. Após a emissão dos pareceres na forma regimental, o qual pode ser feito em conjunto²⁸, e a posterior inclusão na Ordem do Dia, a propositura será votada em turno único de discussão e votação, devendo ficar ressalvado o previsto nos arts. 155²⁹ e 157³⁰, ambos do Regimento Interno.
61. O *quórum* para aprovação será por **maioria absoluta**^{31 32}, através de **processo de votação nominal**³³, sendo que se não obtiver o *quórum* estabelecido para aprovação, o projeto será declarado rejeitado e arquivado³⁴.
62. Vale ressaltar, que o Presidente da Mesa Diretora somente terá direito a voto em proposições nas hipóteses previstas na Lei Orgânica³⁵ e no Regimento Interno da Câmara^{36 37}.

IV - DA CONCLUSÃO

63. Diante do exposto, esta Parecerista **OPINA** pela **IMPOSSIBILIDADE JURÍDICA** de prosseguimento, tendo em vista o vício de **inconstitucionalidade** quanto à matéria por **afrenta ao princípio constitucional da isonomia**, assim como pelo vício de **inconstitucionalidade formal quanto à espécie normativa**, bem como pela **ausência de estudo de viabilidade administrativa** a demonstrar a existência ou a inexistência de impacto financeiro e na hipótese de ocorrência de impacto financeiro, o **respectivo estudo e declaração orçamentária do Gestor Público**.

²⁸ **Regimento Interno** – “Art. 70. As comissões poderão realizar reuniões conjuntas que serão presididas pelo mais votado de seus presidentes.”

²⁹ **Regimento Interno** – “Art. 155. As proposições não serão submetidas a discussão e votação sem parecer.”

³⁰ **Regimento Interno** – “Art. 157. Decorrido os prazos de todas as comissões a que tenham sido enviados, os processos poderão ser incluídos na Ordem do Dia, com ou sem parecer, pelo Presidente da Câmara, de ofício ou a requerimento de qualquer Vereador independentemente do pronunciamento do Plenário.”

³¹ **Lei Orgânica** – “Art. 88. As leis complementares somente serão aprovadas se obtiverem maioria absoluta de votos dos membros da Câmara.”

³² **Regimento Interno** – “Art. 217. As deliberações da Câmara e de suas comissões, salvo disposições em contrário, serão tomadas por maioria dos votos, presente, no mínimo, a maioria absoluta dos Vereadores.”

³³ **Regimento Interno** – “Art. 221 A votação nominal será utilizada: I - nos casos em que seja exigido “quorum” especial para votação, à exceção dos que exijam votação secreta, previstos neste Regimento;”

³⁴ **Lei Orgânica** – Art. 85. O Legislativo compreende a elaboração de: [...] §2º Os projetos de que trata o parágrafo anterior serão declarados rejeitados e arquivados quando, em qualquer dos turnos a que estiverem sujeitos, não obtiverem o quórum estabelecido para aprovação;”

³⁵ **Lei Orgânica** – “Art. 82. O Presidente da Câmara, ou quem por ocasião o substituir, somente manifestará o seu voto nas seguintes hipóteses: I - na eleição da Mesa Diretora; II - quando a matéria exigir para sua aprovação o voto favorável de 2/3 (dois terços) dos membros da Câmara, ou maioria absoluta; III - quando ocorrer empate em qualquer votação no Plenário; IV - demais situações previstas no Regimento Interno.”

³⁶ **Regimento Interno** – “Art. 24 São atribuições da Presidência, além das expressas neste Regimento e das que decorram da natureza de suas funções e prerrogativas: (...) §2º O Presidente só terá voto: I - nas votações secretas; II - quando a matéria exigir “quorum” igual ou superior a dois terços; III - quando houver empate em votação no Plenário;”

³⁷ **Regimento Interno** – “Art. 219. (...) §4º. Em caso de empate de votação simbólica ou nominal, caberá ao Presidente desempatar a votação.”





64. Por oportuno, resta consignar que o presente **parecer opinativo não substitui os pareceres das Comissões Permanentes**, porquanto essas são compostas pelos Representantes do Povo e se constituem em manifestação efetivamente legítima do Parlamento, **especialmente** pelo fato de adentrarem no mérito da proposição, em decorrência das repercussões políticas.

65. Deste modo, na hipótese de entendimento diverso por parte das Comissões Permanentes, esta Assessoria **RECOMENDA** que:

- A. Sejam os autos devolvidos ao Autor a fim de que seja analisada a viabilidade de adequação da proposição com vistas a extensão do benefício da redução da jornada de trabalho aos pais ou responsáveis por pessoa, **seja ela criança, adolescente, jovem, adulto ou idoso**, com deficiência **física**, mental, intelectual e sensorial, de modo a atender ao postulado constitucional da isonomia e da dignidade humana a todos os portadores de deficiência; bem como para que sejam **sanadas as irregularidades de técnica legislativa** apontadas no presente parecer, **inclusive análise quanto a recomendação de inserção da matéria e das disposições do projeto de lei na Lei 53/1997** (Estatuto do Servidor Público);
- B. Seja solicitado ao Autor a elaboração de estudo de viabilidade administrativa para a concessão do benefício, inclusive quanto aos eventuais impactos financeiros;
- C. A proposição tramite pelo rito de lei complementar, observando o quórum especial exigido para a sua aprovação;

66. Dessa forma, a opinião jurídica exarada neste parecer **não tem força vinculante**, podendo ser aderida ou não pelos ilustres membros desta Casa de Leis.

É como opino, salvo melhor juízo das Comissões Permanentes.

Marataízes/ES, 30 de junho de 2022.





CÂMARA MUNICIPAL DE
MARATAÍZES

Av. Gov. Francisco Lacerda de Aguiar, 113
Centro – Marataízes/ES
CEP. 29345-000
Fone: +55 28 3532-3413
e-mail: ouvidoria@cmmarataizes.es.gov.br

Patrícia Peruzzo Nicolini

Assessora Jurídica do Presidente, Mesa e Plenário
OAB/ES 16.461

¹ “**CRFB/88** - Art. 59. O processo legislativo compreende a elaboração de: I - emendas à Constituição; II - leis complementares; III - leis ordinárias; IV - leis delegadas; V - medidas provisórias; VI - decretos legislativos; VII - resoluções. Parágrafo único. Lei complementar disporá sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis.”

² “**Lei Orgânica** - Art. 85. O Legislativo compreende a elaboração de: I - emendas à Lei Orgânica Municipal; II - leis Complementares; III - leis Ordinárias; IV - medidas Provisórias; V - decretos Legislativos; VI - resoluções. §1º Os processos legislativos iniciar-se-ão mediante a apresentação de projetos cuja tramitação obedecerá ao disposto nesta Lei e no Regimento Interno da Câmara. §2º Os projetos de que trata o parágrafo anterior serão declarados rejeitados e arquivados quando, em qualquer dos turnos a que estiverem sujeitos, não obtiverem o quórum estabelecido para aprovação; §3º A matéria constante de projetos rejeitados ou prejudicados não poderá constituir objeto de novo projeto na mesma sessão legislativa, salvo a reapresentação proposta pela maioria absoluta dos membros da Câmara.”

CÂMARA MUNICIPAL
www.cmmarataizes.es.gov.br

CONTROLADORIA
<http://www.cmmarataizes.es.gov.br/controladoria>

PRODUÇÃO LEGISLATIVA
<http://www3.cmmarataizes.es.gov.br/spl/>



Autenticar documento em <http://www3.cmmarataizes.es.gov.br/autenticidade>
com o identificador 38003800360033003A00540052004100, Documento assinado
digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves
Públicas Brasileira - ICP - Brasil.

