



Câmara Municipal de Ibiracú

Estado do Espírito Santo

PARECER Nº 010/2024.

Dispõe sobre a Proposta de Emenda à Lei Orgânica Municipal nº 001/2024, de autoria dos Vereadores Otávio Luiz Gusso Maioli, Valéria dos Santos Rosalém e Elisabete Ramos Malbar.

I - RELATÓRIO:

Trata-se de proposição encaminhada a esta Procuradoria para emissão de parecer, constituindo-se da *Proposta de Emenda à Lei Orgânica Municipal nº 001/2024*, de autoria dos Vereadores *Otávio Luiz Gusso Maioli, Valéria dos Santos Rosalém e Elisabete Ramos Malbar*, que *“altera, suprime e acrescenta dispositivos da Lei Orgânica Municipal de Ibiracú, para o fim de atualizá-la e compatibilizá-la com o atual ordenamento jurídico.”*

Em sua justificativa, constante da Mensagem que encaminha a proposição, os Vereadores Autores enfatizam o seguinte, in verbis:

“A presente proposta de Emenda à Lei Orgânica Municipal é fruto de um intenso trabalho realizado pela Comissão Especial encarregada da revisão, atualização, modernização e aperfeiçoamento da Lei Orgânica Municipal, instituída pela Portaria CMI nº 038/2023, de 27 de setembro de 2023, que após minudente estudo ao longo de 06 (seis) meses, apresenta as alterações, supressões e aditamentos de dispositivos na Lei Orgânica Municipal de Ibiracú.

A proposta, conforme destacado na Ata de conclusão dos trabalhos da Comissão Especial, teve como norte uma avaliação minuciosa da atual Lei Orgânica à luz dos preceitos legais instituídos na Constituição Federal e no âmbito da jurisprudência, além das novas necessidades político-sociais surgidas, atualizando-a, modernizando-a e tornando-a mais eficiente e consentânea com os reclamos da sociedade.

A Lei Orgânica é a lei mais importante do Município. Disciplina o funcionamento dos poderes municipais e organizando seu exercício; reafirma princípios e preceitos constitucionais, indicando as competências do Executivo e do Legislativo; determina as diretrizes locais para as políticas de tributação, finanças, desenvolvimento econômico, social, educacional, cultural, ambiental e urbano. Enfim, a Lei Orgânica Municipal é o documento legal que determina a maneira como o Município deverá pautar-se, política e administrativamente.





Câmara Municipal de Ibiracú

Estado do Espírito Santo

Por isso mesmo, é de fundamental importância que a Lei Orgânica esteja em consonância com o ordenamento jurídico positivado, sendo certo que além dessa compatibilização e adequação de suas normas às alterações implementadas ao longo dos anos no texto constitucional, com as diversas emendas aprovadas, também se mostram absolutamente necessárias inovações que possam dar melhores condições para os poderes municipais atuarem em prol do progresso socioeconômico, cultural e ambiental da nossa Ibiracú. Esse foi o propósito que motivou o Requerimento CMI nº 033/2023, de autoria do Vereador Otávio Luiz Gusso Maioli, que originou a Comissão Especial que, agora, entrega seu estudo e a proposta de emenda à LOM de Ibiracú.

Destarte, é com esse intuito que apresentamos a presente Proposta de Emenda, cuja aprovação é imprescindível para garantir a legalidade e a constitucionalidade das normas constantes da nossa Lei Orgânica Municipal e esperamos contar com o apoio e a aquiescência dos nobres colegas integrantes desta Augusta Casa de Leis."

A Proposta de Emenda à LOM foi protocolizada nesta Casa em data 12/04/2024, sendo publicada no DOM/ES de 15/04/2024 e lida no expediente da sessão ordinária realizada no dia 15/04/2024.

Os presentes autos foram encaminhados, após o *Estudo de Técnica Legislativa*, a esta Procuradoria para elaboração de parecer técnico, nos termos do art. 82 do Regimento Interno da Câmara.

É o sucinto relatório. Passo a análise jurídica.

II – ANÁLISE JURÍDICA:

2.1. Dos aspectos de Constitucionalidade Formal:

Neste tópico será realizada a análise da proposição segundo critérios formais, quais sejam: a) competência do município para legislar sobre a matéria; b) a competência dos autores para a apresentação da proposição; c) a adequação da matéria ao tipo legislativo utilizado; d) se há demais exigências formais estabelecidas especificamente para a matéria apresentada e, existindo, se elas foram observadas.

Pois bem! Por constitucionalidade *formal* deve-se entender a compatibilidade do projeto com as regras básicas do processo legislativo, insculpidos na Magna Carta, e que são de observância obrigatória por todos os entes federados. É chamada de formal, na medida em que demanda um exame da *forma* do procedimento





Câmara Municipal de Ibiracú

Estado do Espírito Santo

adotado para a elaboração de uma determinada norma (*ou, em outras palavras, exige o exame do processo de formação da norma*).

A incompatibilidade do procedimento adotado para a elaboração de uma norma, com alguma regra do processo legislativo insculpida na Constituição (*e reproduzida na Lei Orgânica do Município por necessidade de simetria com o modelo federal*), gera um *vício de inconstitucionalidade formal*.

A inconstitucionalidade formal pode ser de duas espécies. Quando a inconstitucionalidade é relacionada com a tramitação é denominada *inconstitucionalidade formal objetiva*. Já quando a inconstitucionalidade é relacionada com a competência para a iniciativa do processo legislativo, denomina-se de *inconstitucionalidade formal subjetiva*.

Feitas tais observações preliminares, passa-se para o exame da regularidade formal da presente proposição.

De proêmio, registra-se que o Município, em virtude da prerrogativa que lhe foi conferida pelo art. 18 do Texto Constitucional, possui autonomia política, administrativa e financeira, e, por tal razão, lhe foi atribuída a competência para estabelecer normas de seu estrito interesse para atender as peculiaridades locais.

A autonomia política do Município, segundo *Hely Lopes Meirelles*¹, compreende os poderes de auto-organização, de autogoverno e normativo, sendo que a auto-organização envolve inclusive a capacidade de elaborar sua própria Lei Orgânica (CR, art. 29, caput):

"A autonomia política do Município compreende também o poder de legislar sobre sua auto-organização; "sobre assuntos de interesse local", "suplementar a legislação federal e estadual no que couber"; "instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei"; "criar, organizar e suprimir Distritos, observada a legislação estadual"; "promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano"; "promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual"(CF, arts. 29 e 30, incisos I, II, III, IV, VIII e IX)."

¹ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. 18 ed. São Paulo: Malheiros, 2017. p. 113.





Câmara Municipal de Ibiracú

Estado do Espírito Santo

Nos termos do art. 30, incisos I e II da Constituição da República, competirá aos municípios “legislar sobre assuntos de interesse local” e “suplementar a legislação federal e a estadual no que couber”.

Outrossim, a matéria constante na referida Proposta de Emenda à Lei Orgânica enquadra-se na competência constitucional municipal, consoante o disposto no art. 29, caput, da Constituição Federal², uma vez que o objeto da proposição tem por escopo alterar a lei que rege toda a organização municipal e que é considerada a ‘Lei Maior’ nessa esfera federativa.

A Lei Orgânica do Município (LOM) prevê em seus arts. 33, inciso I³ e 34⁴, que se trata de atribuição do Município dispor sobre as alterações no texto da Lei Orgânica, com o conseqüente envio das propostas à Câmara Municipal para deliberação em dois turnos e com quórum específico.

Assim, é indiscutível a competência do Município para implementar alterações em sua Lei Orgânica, inovando no ordenamento jurídico local, razão pela qual não há que se falar em *inconstitucionalidade formal objetiva*.

Por outro lado, no que tange à iniciativa de proposições desta natureza, a Lei Orgânica Municipal de Ibiracú, em seu art. 34, incisos I e II, dispõe que os legitimados para a mesma são: parlamentares que representem um terço da Câmara dos Vereadores e o Prefeito Municipal.

No caso em tela, a presente Proposta de Emenda foi apresentada por um terço dos Edis, no número de três vereadores (*Otávio Luiz Gusso Maioli, Valéria dos Santos Rosalém e Elisabete Ramos Malbar*), os quais, por sua vez, compuseram a Comissão Especial, instituída pela Portaria CMI nº 038/2023, de 27 de setembro de 2023,

² Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos:

³ Art. 33. O processo legislativo municipal compreende a elaboração de: I - emendas à Lei Orgânica Municipal;

⁴ Art. 34. A Lei Orgânica Municipal poderá ser emendada mediante proposta:

I – de um terço, no mínimo, dos membros da Câmara Municipal;

II – do Prefeito Municipal;

§ 1º. A proposta será votada em dois turnos, com interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal.

§ 2º. A emenda à Lei Orgânica Municipal será promulgada pela Mesa da Câmara, com o respectivo número de ordem.

§ 3º. A Lei Orgânica não poderá ser emendada na vigência de estado de sítio ou de intervenção no Município.





Câmara Municipal de Ibiracú

Estado do Espírito Santo

encarregada da revisão, atualização, modernização e aperfeiçoamento da LOM e o fruto de seu trabalho é a proposta em testilha.

Assim sendo, quanto aos aspectos de competência e iniciativa para a propositura da referida Proposta, verifica-se que ambos estão em conformidade com a Constituição Federal e com a Legislação Municipal.

Superado o exame da competência municipal e da iniciativa da proposição, deve ser verificado se o tipo legislativo da proposição é compatível com as exigências do ordenamento jurídico.

Nesse sentido, deve-se recordar que, no âmbito dos documentos de caráter constitucional, o direito brasileiro adota a concepção de “*constituição formal*”, pelo qual é elevado ao caráter constitucional toda e qualquer disposição que se encontre no documento denominado “*Constituição*”. Ou seja, o que define uma norma como constitucional não é seu conteúdo, mas o fato dela se encontrar dentro do documento Constituição.

O mesmo raciocínio é aplicado por simetria no âmbito de atuação do Poder Constituinte Derivado Decorrente, que aponta que serão parte integrante da Constituição Estadual as normas que se encontrem nesse diploma legal. E, apesar de haver certa controvérsia quanto às Leis Orgânicas Municipais (LOM) serem frutos do Poder Constituinte Derivado Decorrente, é incontroverso que elas se pautam pelo mesmo sistema. Ou seja, de que basta uma disposição estar inscrita na LOM para que seja, automaticamente, considerada no ápice da produção normativa do Município.

Por isso mesmo, se o conteúdo da norma é irrelevante para seu enquadramento na LOM, o único critério relevante para declarar uma norma como integrante ou não da LOM é a vontade do legislador municipal em adotar ou não essa opção. Bem por isso, é juridicamente possível inserir o atual conteúdo dentro da Lei Orgânica. Ademais, nos casos em que se trata de modificar a atual redação da LOM, aí a alteração, evidentemente, tem que ser processada como Proposta de Emenda à LOM.

Logo, não há críticas ao tipo legislativo utilizado.

2.2. Dos aspectos relacionados ao trâmite legislativo e ao quórum de votação:

Nesse ponto, cumpre observar que há norma imperativa, tanto constitucional (*art. 29, caput*), como legal (*art. 34, da LOM*), que disciplinam sobre a forma





Câmara Municipal de Ibiracú

Estado do Espírito Santo

como as emendas à Lei Orgânica devem tramitar e serem deliberadas e aprovadas pelo Plenário da Casa Legislativa.

Referido tramite é, pois, a necessidade de votação em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias entre eles, e aprovação por dois terços dos vereadores em cada um dos turnos (art. 36 da LOM).

Assim sendo, chama-se a atenção para a necessidade do cumprimento das condições de deliberação e aprovação contidas nos mencionados artigos de lei, sob pena de incorrer em vício de inconstitucionalidade formal, uma vez que a previsão da LOM se caracteriza reprodução integral e obrigatória da disciplina constitucional.

Verifica-se, ainda, que a proposição precisa ser submetida ao crivo de todas as Comissões Permanentes da Casa, quais sejam: **Justiça e Redação** (art. 43, § 1º, do R.I.), **Finanças e Orçamento** (art. 44, I do R.I); **Educação, Saúde, Assistência, Diversidade Sexual e Identidade de Gênero** (art. 46, do R.I) e de **Obras e Serviços Públicos** (art. 45, do R.I).

2.3. Análise da Constitucionalidade Material / Legalidade e Juridicidade:

Por constitucionalidade material, deve-se entender a compatibilidade vertical entre o conteúdo da proposição e os princípios e normas constitucionais. Difere-se da constitucionalidade formal, pois neste último caso analisam-se aspectos atinentes à iniciativa e formalidades do processo legislativo, já verificados em item anterior (2.1)⁵.

Inicialmente, destaca-se uma vez mais que a proposta atende ao estabelecido nos arts. 33 e 34, da Lei Orgânica Municipal, e demais dispositivos aplicáveis.

A proposta, entre modificações, supressões e acréscimo de artigos, atinge quase 100 (cem) artigos, promovendo substancial reforma no atual texto da Lei Orgânica Municipal.

⁵ Observa-se o seguinte acórdão do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro: "O sempre citado mestre José Afonso da Silva adverte que a incompatibilidade vertical de normas inferiores com a Constituição se manifesta seja sob o aspecto **formal**, quando tais normas são formadas por autoridades incompetentes ou em desacordo com formalidades ou procedimentos estabelecidos pela Constituição, seja sob o aspecto **material**, "quando o conteúdo de tais leis ou atos contraria preceito ou princípio da Constituição." (ob. cit., 6ªed., 1990, p. 46). (TJRJ, Rel. Des. Carlos Alberto Menezes Direito, Representação por Inconstitucionalidade n.º 39/93, julgado em 28 de fevereiro de 1994, in Boletim de Direito Administrativo, set/1994, n.º 9, p. 530)





Câmara Municipal de Ibiracú

Estado do Espírito Santo

Vê-se que a revisão se fazia necessária, para adaptar a Lei Orgânica Municipal à realidade da administração pública atual, corrigindo situações que encontraram defasagens ao longo dos anos, assim como prevendo situações atuais, ferramentas importantes, que ainda não possuíam previsão na legislação local.

Destaca-se, ainda, que a matéria em questão fora exaustivamente analisada e objeto de ampla discussão na Comissão Especial constituída pela Portaria CMI nº 038/2023, de 27 de setembro de 2023, composta pelos Vereadores *Otávio Luiz Gusso Maioli*, *Valéria dos Santos Rosalém* e *Elisabete Ramos Malbar*, encarregada da revisão, atualização, modernização e aperfeiçoamento da LOM, sendo certo que em todas as reuniões esse Procurador se fez presente, integrando a equipe e participando das discussões, notadamente sobre os aspectos da constitucionalidade material das inserções (*modificações e acréscimos*) propostas pela Comissão, de modo que em todas as alterações, a análise de sua constitucionalidade material foi objeto de acurada aferição pela Comissão.

Assim sendo, em decorrência da análise já procedida nas diversas reuniões da Comissão Especial, em que eventuais inconstitucionalidades materiais/ilegalidades nas pretensões de alterações foram objeto de consideração e de exclusão, tem-se por desnecessária a análise de artigo por artigo que se pretende alterar, porquanto se registra a pertinência material (compatibilidade vertical) entre o conteúdo da proposta de Emenda à LOM e os princípios e normas constitucionais (*Federal e Estadual*).

Apenas um registro deve ser feito, por fidelidade ao quanto discutido na Comissão Especial e que foi por esta encampado, apesar de posição contrária deste subscritor: a inclusão das alíneas “d” e “e”, do inciso “XV”, do art. 70 da Lei orgânica Municipal. Referida inclusão foi realizada pela Comissão Especial por entendê-las pertinentes no âmbito municipal e em razão de restar incluída na Constituição Estadual pela Emenda à Constituição Estadual nº 116, de 22 de fevereiro de 2022, assim editada:

EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 116, DE 22 DE FEVEREIRO DE 2022

Altera a redação do inciso XVII do art. 32 da Constituição do Estado do Espírito Santo.

A MESA DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO, nos termos do artigo 62, § 3º da Constituição Estadual, promulga a seguinte Emenda ao texto constitucional:

Art. 1º O inciso XVII do art. 32 da Constituição do Estado do Espírito Santo passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 32. (...)

(...)

XVII - (...)

(...)





Câmara Municipal de Ibiracú

Estado do Espírito Santo

d) a de dois cargos de natureza técnico-pedagógica exercidos em instituições educacionais estaduais, desde que o requisito de escolaridade para sua ocupação seja o curso de graduação em Pedagogia;

e) a de dois cargos de natureza técnico-pedagógica exercidos em instituições educacionais municipais, desde que o requisito de escolaridade para sua ocupação seja o curso de graduação em Pedagogia;

f) a de dois cargos de natureza técnico-pedagógica, sendo um exercido em instituição educacional estadual e outro exercido em instituição educacional municipal ou federal, desde que o requisito de escolaridade para sua ocupação seja o curso de graduação em Pedagogia;

g) a de dois cargos de natureza técnico-pedagógica, sendo um exercido em instituição educacional municipal e outro exercido em instituição educacional federal, desde que o requisito de escolaridade para sua ocupação seja o curso de graduação em Pedagogia;

(...)"

Art. 2º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação.

PALÁCIO DOMINGOS MARTINS, em 22 de fevereiro de 2022. (negritos e sublinhados no original)

Referida emenda à Constituição Estadual foi aprovada e promulgada pela Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo não obstante a existência de manifestação jurídica contrária da Procuradoria do órgão que, por expressar exatamente a nossa opinião, segue transcrita abaixo apenas para registro de nossa posição. Confira-se:

"A - ANÁLISE DA CONSTITUCIONALIDADE FORMAL E MATERIAL

Competência legislativa para dispor sobre a matéria e competência de iniciativa

Preliminarmente, cumpre assentar que o exame a ser realizado sobre a presente proposição cingir-se-á aos aspectos estritamente jurídicos, especialmente com suporte nas matrizes constitucionais e legais que norteiam o processo legiferante pátrio. Com efeito, não incumbe a Procuradoria invadir o mérito da proposição legislativa, muito menos imiscuir-se em questões que dizem respeito tão somente aos critérios políticos e de oportunidade e conveniência desta Casa de Leis.

A Constituição Federal, em seu artigo 37, inciso XVI, dispõe sobre a vedação do acúmulo remunerado de cargos públicos, nos seguintes termos:

'XVI - é vedada a acumulação remunerada de cargos públicos, exceto, quando houver compatibilidade de horários, observado em qualquer caso o disposto no inciso XI:

a) a de dois cargos de professor;





Câmara Municipal de Ibiracú

Estado do Espírito Santo

- b) a de um cargo de professor com outro técnico ou científico;
- c) a de dois cargos ou empregos privativos de profissionais de saúde, com profissões regulamentadas;'

Da mesma forma a Constituição Estadual em seu artigo 32, inciso XVII, reproduz taxativamente e de forma obrigatória as hipóteses de acumulação seguindo os parâmetros da constituição Federal, vejamos:

'XVII - é vedada a acumulação remunerada de cargos públicos, exceto quando houver compatibilidade de horários, observado, em qualquer caso, o disposto no inciso XII deste artigo:

- a) de dois cargos de professor;
- b) a de um cargo de professor com outro, técnico ou científico;
- c) a de 2 (dois) cargos ou empregos privativos de profissionais de saúde, com profissões regulamentadas.'

O poder constituinte derivado decorrente tem por objetivo conformar as Constituições dos Estados Membros aos princípios e regras impostas pela Lei Maior.

Se faz presente, portanto, a necessidade de observância do princípio da simetria federativa.

Acerca do tema acumulação de cargos públicos, o Supremo Tribunal Federal já se manifestou, ressaltando que a previsão do inciso XVI do art. 37 da Constituição da República é preceito de observância obrigatória por todos os entes da Federação. Esse posicionamento foi destacado na ADI 281 do Mato Grosso, que restou assim ementada:

"ART. 145, § 7º, LETRA C, DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE MATO GROSSO, QUE PREVÊ A ACUMULAÇÃO DE DOIS CARGOS PÚBLICOS PRIVATIVOS DE PROFISSIONAIS DA SAÚDE. Hipótese não contemplada pelo art. 37, XVI, da Constituição Federal, de observância obrigatória por todos os entes integrantes da Federação, conforme expresso em seu caput. Procedência da ação, com declaração de inconstitucionalidade do texto impugnado." (ADI 281/MT, Tribunal Pleno, v.u, Relator Min. Ilmar Galvão, j. 05.11.1997, pub. DJ 06.02.98

Verifica-se que o legislador permitiu, em caráter excepcional e respeitada a compatibilidade de horários, o acúmulo dos cargos de professor, professor e técnico ou científico e, por fim, de dois cargos ou empregos privativos de profissionais de saúde.

Em que pese a nobre intenção da proposta de emenda constitucional nº 03/2021, "a taxatividade das hipóteses constitucionais de cumulação remunerada de cargos públicos foi proclamada pelo Supremo Tribunal Federal, que havia decidido, antes da alteração da EC nº





Câmara Municipal de Ibiracú

Estado do Espírito Santo

34/01, pela impossibilidade de acumulação remunerada de dois cargos públicos de profissionais de saúde, por ausência de previsão constitucional, afirmando que “ a possibilidade de acumulação de dois cargos privativos de médico é exceção que não se estende a outros profissionais da saúde (CF, artigo 37, XVI, redação anterior à EC 19/98)”

Nesse sentido também encontra-se posicionamento na jurisprudência pátria:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI QUE DISPÕE SOBRE A ACUMULAÇÃO DE CARGOS PÚBLICOS - NORMA DE REPETIÇÃO OBRIGATÓRIA - INOVAÇÃO - IMPOSSIBILIDADE - DEFINIÇÃO DE CARGO MUNICIPAL - INGERÊNCIA DO PODER LEGISLATIVO NO EXECUTIVO - INCONSTITUCIONALIDADE. 1- Não pode a lei municipal inovar o ordenamento jurídico alterando norma de repetição obrigatória pelos Estados e Municípios, sob pena de ser declarada a sua inconstitucionalidade. 2- Na esteira da orientação dominante nesta Corte Superior, é de competência privativa do Chefe do Poder Executivo, ou seja, do Prefeito no âmbito municipal, a iniciativa de lei que verse sobre a definição, atuação e organização dos servidores públicos municipais. Inteligência do artigo 66, inciso III, alíneas ‘b’ e ‘c’ da Constituição do Estado de Minas Gerais. 3- Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada procedente.” (ADI 0570902-35.2010.8.13.0000 TJ/MG)

A regra constitucional (CF, art. 37, XVI) é pela vedação de qualquer hipótese de acumulação remunerada de cargos públicos, exceto quando houver compatibilidade de horários: (1) a de dois cargos de professor; (2) a de um cargo de professor com outro técnico ou científico; (3) a de dois cargos ou empregos privativos de profissionais de saúde, com profissões regulamentadas.

A previsão constitucional é excepcional e taxativa, vedando-se edição de atos normativos extensivos, sob pena de ferimento inconstitucional à amplitude do direito de livre exercício de profissão. CANOTILHO e VITAL MOREIRA, ao analisarem semelhante regra na Constituição portuguesa (art. 269), que acarreta a regra de cada servidor público somente poder ocupar um lugar nas entidades públicas, apontam que somente a previsão expressa do texto constitucional, imposta em face do interesse coletivo, afasta eventual colidência com o livre exercício de profissão, pois concluem no sentido de que “ esta proibição de acumulação em nada contraria a liberdade de profissão, pois, além de não atingir o conteúdo essencial do direito, é certamente uma das restrições impostas pelo interesse coletivo” (Constituição da República Portuguesa anotada. 3. ed. Coimbra: Coimbra Editora, 1993. p. 948).

(...)

Essa restrição estende-se, nos termos do inciso XVII, do art. 37, também à possibilidade de acumular empregos e funções e abrange autarquias, fundações, empresas públicas, sociedades de economia mista, suas subsidiárias, e sociedades controladas, direta ou indiretamente, pelo poder público São dois, portanto, os requisitos que permitem a





Câmara Municipal de Ibiracú

Estado do Espírito Santo

acumulação remunerada de cargos, empregos ou funções públicas: (1) hipóteses taxativamente previstas na Constituição Federal; 2) compatibilidade de horários.

Dessa forma, a incompatibilidade de horários na acumulação dos cargos públicos autorizados pela Carta Magna configura requisito proibitivo.

Logo, a presente proposta de emenda constitucional inovou o ordenamento jurídico em matéria de observância obrigatória pelos entes da federação, restando flagrante a sua inconstitucionalidade.

Por fim, se faz também presente inconstitucionalidade formal uma vez que as normas de atribuição de iniciativa no processo legislativo previstas na Constituição Federal constituem cláusulas elementares de distribuição de poder no contexto da federação, razão pela qual devem ser necessariamente observadas pelos estados membros independentes da espécie legislativa envolvida.

Nesse sentido já se pronunciou em diversas oportunidades o Supremo Tribunal Federal: "Assim a emenda a constituição estadual ora questionada, ao prever hipótese específica de acumulação de cargos público, está a tratar de regime jurídico de servidor público, matéria de iniciativa reservada ao chefe do poder executivo." (ADI 5087)

Assim, após análise, deixa-se de analisar os demais aspectos do projeto de lei, uma vez que não há outro vício de inconstitucionalidade a ser apontado e não é possível sugerir emenda visando sanear o vício de inconstitucionalidade, nos termos do parágrafo único, do art. 16, do Ato n. 964/2018." (negritos e sublinhados no original)

Quanto às demais alterações, conforme já destacado, não se vê, *s.m.j*, incongruências e inconstitucionalidades em seu aspecto material, destacando-se que a maioria das alterações objetivam corrigir imprecisões, contradições, defasagem constitucional, defasagem jurisprudencial e defasagem contextual, e, ademais, restaram respeitados os critérios formais de competência, iniciativa, tipo e procedimento legislativo utilizado, sem apresentar nenhum óbice de natureza legal ou constitucional, que não o indicado nesta manifestação.

Em razão do exposto, entende-se que a Proposta de Emenda à Lei Orgânica Municipal é materialmente constitucional, observada a restrição destacada anteriormente.





Câmara Municipal de Ibiracú

Estado do Espírito Santo

2.4. Da Técnica Legislativa empregada:

Técnica Legislativa pode ser descrita como o “conjunto de normas relativas ao processo de elaboração de leis, que vai desde a apresentação do projeto, até sua publicação”⁶. Em acréscimo, pode ser enquadrado nesse conceito o conteúdo (ou modo de apresentação dele), a forma e as fórmulas das normas jurídicas.⁷

Os principais parâmetros definidores da técnica legislativa estão encartados na Lei Complementar nº 95/98, de observância/aplicação obrigatória ao processo legislativo de Ibiracú.

O *Estudo de Técnica Legislativa* dá conta de que a proposição em testilha atende de forma satisfatória as regras e normas dispostas na referida Lei Complementar nº 95/98, estando adequada aos parâmetros de *clareza*, *precisão* e *ordem lógica*, previstos no art. 11⁸ da Lei Complementar nº 95/98.

⁶ DINIZ, Maria Helena. *Dicionário Jurídico*. 3ª ed. ver., atual. São Paulo: Saraiva, 2008b. v. 4; p.591.

⁷ GODOY, Mayr. *A Lei Orgânica do Município*; in: MARTINS, Ives Gandra da Silva; GODOY, Mayr (coord.). *Tratado de Direito Municipal*. São Paulo: Quartier Latin, 2012. v. 1. p. 151.

⁸ Art. 11. As disposições normativas serão redigidas com clareza, precisão e ordem lógica, observadas, para esse propósito, as seguintes normas: I - para a obtenção de clareza: a) usar as palavras e as expressões em seu sentido comum, salvo quando a norma versar sobre assunto técnico, hipótese em que se empregará a nomenclatura própria da área em que se esteja legislando; b) usar frases curtas e concisas; c) construir as orações na ordem direta, evitando preciosismo, neologismo e adjetivações dispensáveis; d) buscar a uniformidade do tempo verbal em todo o texto das normas legais, dando preferência ao tempo presente ou ao futuro simples do presente; e) usar os recursos de pontuação de forma judiciosa, evitando os abusos de caráter estilístico; II - para a obtenção de precisão: a) articular a linguagem, técnica ou comum, de modo a ensejar perfeita compreensão do objetivo da lei e a permitir que seu texto evidencie com clareza o conteúdo e o alcance que o legislador pretende dar à norma; b) expressar a ideia, quando repetida no texto, por meio das mesmas palavras, evitando o emprego de sinonímia com propósito meramente estilístico; c) evitar o emprego de expressão ou palavra que confira duplo sentido ao texto; d) escolher termos que tenham o mesmo sentido e significado na maior parte do território nacional, evitando o uso de expressões locais ou regionais; e) usar apenas siglas consagradas pelo uso, observado o princípio de que a primeira referência no texto seja acompanhada de explicitação de seu significado; f) grafar por extenso quaisquer referências a números e percentuais, exceto data, número de lei e nos casos em que houver prejuízo para a compreensão do texto; g) indicar, expressamente o dispositivo objeto de remissão, em vez de usar as expressões ‘anterior’, ‘seguinte’ ou equivalentes; III - para a obtenção de ordem lógica: a) reunir sob as categorias de agregação - subseção, seção, capítulo, título e livro - apenas as disposições relacionadas com o objeto da lei; b) restringir o conteúdo de cada artigo da lei a um único assunto ou princípio; c) expressar por meio dos parágrafos os aspectos complementares à norma enunciada no caput do artigo e as exceções à regra por este estabelecida; d) promover as discriminações e enumerações por meio dos incisos, alíneas e itens.





Câmara Municipal de Ibiracú

Estado do Espírito Santo

Portanto, no que toca a tal aspecto, a proposta de Emenda à LOM se encontra consentânea com a técnica legislativa.

III – CONCLUSÃO:

Diante de todo o exposto, entende-se que a Proposta de Emenda à Lei Orgânica Municipal se encontra apta a receber análise de mérito por parte dos nobres edis, opinando-se, portanto, pela constitucionalidade, legalidade, juridicidade e boa técnica legislativa, observadas as pequenas ponderações realizadas no campo da constitucionalidade material (*item 2.3*).

É como concludo, s.m.j.

Plenário Jorge Pignaton, em 03 de junho de 2024.


CLAUDIO CALIMAN
Procurador Legislativo

