



# Câmara Municipal de Ibiracú

## Estado do Espírito Santo

### COMISSÃO DE JUSTIÇA E REDAÇÃO

PARECER N.º 0 \_\_\_\_/2019.

Dispõe sobre o Projeto de Lei n.º 3.299/2019.

#### RELATÓRIO:

O Projeto de Lei em referência "**cria atribuições ao cargo de gerente da Gerência de Administração Tributária, previsto na Lei Municipal n.º 3.080, de 10 de março de 2010 e dá outras providências.**"

Quanto aos aspectos de constitucionalidade e legalidade a Douto Procuradoria da Casa, fez as seguintes considerações, *in verbis*:

#### "2.2. Da Constitucionalidade Formal:

A inconstitucionalidade formal verifica-se quando há algum vício no processo de formação das normas jurídicas. Vale dizer, é o vício decorrente do desrespeito de alguma norma constitucional que estabeleça o modo de elaboração das normas jurídicas.

Assim, a inconstitucionalidade formal pode decorrer da inobservância da competência legislativa para a elaboração do ato (*inconstitucionalidade formal orgânica: competência da União, Estados e Municípios*) ou do procedimento de elaboração da norma.

A Constituição Federal divide a competência entre as pessoas jurídicas com capacidade política: União (*arts. 21 e 22*); Estados (*art. 25 – competência residual ou remanescente*) e Municípios (*arts. 29 e 30*).

No caso em tela, a competência legislativa foi respeitada, pois o presente projeto de lei veicula matéria de interesse exclusivo do Município de Ibiracú, porquanto pertence a esta Unidade da Federação a incumbência de organizar a sua administração, estabelecendo a competência de seus órgãos e agentes públicos, nos termos do art. 30, I, da Constituição Federal:

#### **"Art. 30. Compete aos Municípios:**

##### I - legislar sobre assuntos de interesse local;"

Assim, em face da capacidade de auto-organização e autogoverno outorgada pela Carta Magna aos Municípios (CF, art. 29, caput e 30), é de se concluir que compete a esta Câmara Municipal, com a sanção do Prefeito, dispor sobre a matéria em exame, nos termos do art. 17, incisos II e VIII, da Lei Orgânica Municipal, *litteris*:

#### **"Art. 17. Compete à Câmara Municipal, com sanção do Prefeito, dispor sobre as matérias de competência do Município, especialmente:**

(...)

**II - criar, estruturar e conferir atribuições a Secretários Municipais e a órgãos da administração pública;**

(...)



# Câmara Municipal de Ibiracú

## Estado do Espírito Santo

### **VIII – criar, transformar e extinguir cargos, empregos ou funções públicas e fixar os respectivos vencimentos e/ou subsídios, observados os parâmetros estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias."**

Relativamente à iniciativa da matéria, compete ao Prefeito Municipal iniciar o presente processo legislativo, nos termos do disposto nos arts. 35 e 37, I a III, ambos da Lei Orgânica Municipal e, por simetria, aos arts. 2º<sup>(1)</sup>, 61<sup>(2)</sup> e 84, inc. VI, alínea a<sup>(3)</sup>, todos da CF/1988.

Nesse sentido é a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, conforme se pode inferir das seguintes ementas, *in verbis*:

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGO 117, INCISOS I, II, III E IV, DA LEI ORGÂNICA DO DISTRITO FEDERAL. ÓRGÃOS INCUMBIDOS DO EXERCÍCIO DA SEGURANÇA PÚBLICA. ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA. MATÉRIA DE INICIATIVA RESERVADA AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. MODELO DE HARMÔNICA TRIPARTIÇÃO DOS PODERES. INCONSTITUCIONALIDADE. 1. Por tratar-se de evidente matéria de organização administrativa, a iniciativa do processo legislativo está reservada ao Chefe do Poder Executivo local. 2. Os Estados-membros e o Distrito Federal devem obediência às regras de iniciativa legislativa reservada, fixadas constitucionalmente, sob pena de violação do modelo de harmônica tripartição de poderes, consagrado pelo constituinte originário. Precedentes. 3. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente." <sup>(4)</sup>

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL 235/02. CRIAÇÃO DE CIRCUNSCRIÇÕES REGIONAIS DE TRÂNSITO. COMPETÊNCIA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. PRINCÍPIO DA INICIATIVA RESERVADA. ATUAÇÃO PARLAMENTAR. IMPOSSIBILIDADE. PRECEDENTES. 1. Circunscrições regionais de trânsito. Instituição. Matéria reservada à iniciativa do Chefe do Poder Executivo, a quem compete, com exclusividade, exercer a direção superior da administração estadual e dispor sobre sua organização e estrutura. Observância ao modelo federal pelos estados-membros, que têm autonomia para se auto-organizarem nos limites impostos pela Constituição Federal. 2. Inércia do Poder Executivo para a deflagração do processo legislativo das matérias de sua competência. Atuação parlamentar. Impossibilidade. Em virtude da cláusula constitucional da reserva de iniciativa, somente ao Governador, que detém o poder discricionário, compete avaliar a conveniência e a oportunidade administrativa e financeira de serem criados órgãos regionais na estrutura organizacional direta e indireta. Ação julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade da Lei Complementar 235, de 30 de abril de 2002, do Estado do Espírito Santo." <sup>(5)</sup>

E, ainda, dos Tribunais Estaduais, segundo se infere dos seguintes arestos, *in verbis*:

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE LEI MUNICIPAL QUE CRIA OBRIGAÇÃO PARA AS UNIDADES MUNICIPAIS DE ENSINO DE VILA VELHA ATRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIA À SECRETARIA DE ESTADO DA EDUCAÇÃO - INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL VERIFICADA CRIAÇÃO DE DESPESA SEM PREVISÃO EM LEI ORÇAMENTÁRIA

<sup>1</sup> Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

<sup>2</sup> Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

<sup>3</sup> Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República: [...] VI - dispor, mediante decreto, sobre:

a) organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos;

<sup>4</sup> STF, ADI 1182, Relator: Min. EROS GRAU, Tribunal Pleno, julgado em 24/11/2005, DJ 10-03-2006 PP-00005 EMENT VOL-02224-01 PP-00059 LEXSTF v. 28, n. 327, 2006, p. 9-14.

<sup>5</sup> STF, ADI 2721, Relator(a): Min. MAURÍCIO CORRÊA, Tribunal Pleno, julgado em 06/08/2003, DJ 05-12-2003 PP-00018 EMENT VOL-02135-06 PP-01099.



# Câmara Municipal de Ibiracú

## Estado do Espírito Santo

INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL POR AUSÊNCIA DE PRESSUPOSTO OBJETIVO DA NORMA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. 1. Reconhece-se a inconstitucionalidade formal, por vício de iniciativa de norma municipal, de iniciativa parlamentar, que determina à Municipalidade a criação da obrigação de disponibilizar pelo menos 01 (uma) cadeira de rodas nas dependências das escolas municipais de Vila Velha. Violação ao parâmetro da Constituição Estadual constante do art. 63, parágrafo único, incisos I e VI. Precedentes. 2. Inconstitucionalidade formal por ausência de pressuposto objetivo da norma também presente em decorrência da criação de despesas em projeto de iniciativa privativa do Chefe do Executivo Municipal, afrontando disposto na Constituição Estadual e na Constituição Federal. 3. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada procedente." (6)

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE INCISOS, II, III E V DO ART. 4º, DA LEI MUNICIPAL DE GOVERNADOR LINDEMBERG N.º 684/2014 CONSELHO MUNICIPAL DE SEGURANÇA CRIAÇÃO DE ATRIBUIÇÃO PARA O MINISTÉRIO PÚBLICO E PARA A POLÍCIA MILITAR E POLÍCIA CIVIL - NORMA QUE EXCEDE A COMPETÊNCIA LEGISLATIVA MUNICIPAL OFENSA À SEPARAÇÃO DOS PODERES - PEDIDO PROCEDENTE. 1 Não compete ao legislador municipal a iniciativa de lei que crie atribuição para o Ministério Público, ao qual é garantida a independência funcional e autonomia administrativa. 2 Também não lhe compete criar atribuições para as Polícias Civil e Militar, já que a Constituição Estadual prevê a iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo Estadual para elaboração de leis que disponham sobre as atribuições de seus órgãos. 3 - Os preceitos em análise vão de encontro ao Princípio da Separação dos Poderes, provocando indevida ingerência do Município na esfera de competência do Estado. 4 Ação julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade dos incisos, II, III e V do art. 4º, da Lei Municipal de Governador Lindemberg n.º 684/2014." (7)

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL Nº 615/2017, DO MUNICÍPIO DE PANTANO GRANDE. CADASTRO MUNICIPAL DE DOADORES DE SANGUE. CRIAÇÃO DE ATRIBUIÇÕES A SECRETARIAS MUNICIPAIS. VÍCIO DE INICIATIVA CONFIGURADO. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO EXECUTIVO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO E INDEPENDÊNCIA DOS PODERES. 1. Lei nº 615/2017, de iniciativa do Legislativo Municipal, instituiu cadastro de doadores de sangue no município de Pântano Grande e estabeleceu procedimentos que visam divulgar, incentivar e conscientizar a doação de sangue. 2. A lei impugnada cria atribuições para a Secretaria Municipal de Saúde e para a Secretaria Municipal de Educação, em desrespeito à competência privativa do Chefe do Poder Executivo, insculpida nos artigos 60, inciso II, alínea d; e 82, incisos III e VII, da Constituição Estadual. 3. Ofensa ao princípio da separação e independência dos Poderes no âmbito municipal, consagrado nos artigos 8º, caput, e 10, da Constituição Estadual. Julgaram procedente. Unânime." (8)

Quanto à espécie normativa adequada à matéria, esta há de ser veiculada mediante lei ordinária, uma vez que estabelece modificações em lei também ordinária.

Em relação aos demais requisitos formais atinentes ao processo legislativo, tem-se:

- **regime de tramitação da matéria:** a matéria deve tramitar em regime especial, dada a urgência requerida pelo Chefe do Executivo Municipal, nos termos do art.

<sup>6</sup> TJES, Classe: Direta de Inconstitucionalidade, 100180039669, Relator: SÉRGIO BIZZOTTO PESSOA DE MENDONÇA, Órgão julgador: TRIBUNAL PLENO, Data de Julgamento: 01/11/2018, Data da Publicação no Diário: 08/11/2018.

<sup>7</sup> TJES, Classe: Direta de Inconstitucionalidade, 100180010165, Relator: ARTHUR JOSÉ NEIVA DE ALMEIDA, Órgão julgador: TRIBUNAL PLENO, Data de Julgamento: 06/09/2018, Data da Publicação no Diário: 13/09/2018.

<sup>8</sup> TJRS, Ação Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70079286480, Tribunal Pleno, Relator: Luiz Felipe Brasil Santos, Julgado em: 04-02-2019.



# Câmara Municipal de Ibiracu

## Estado do Espírito Santo

39 da Lei Orgânica Municipal, devendo a Câmara se manifestar dentro do prazo de 15 (quinze) dias.

- **quórum para aprovação da matéria:** Conforme dispõe os termos do art. 189, I e § 1º c/c o art. 190, II, letra "h", todos do Regimento Interno da Casa, é necessária a maioria absoluta dos membros da Câmara Municipal.

- **processo de votação a ser utilizado:** conforme a inteligência do art. 194, I e 195, do Regimento Interno, o processo a ser utilizado deve ser o simbólico, em turno único.

Conclui-se, portanto, pela constitucionalidade formal da proposição.

### 2.3. Da Constitucionalidade Material:

A constitucionalidade material é a compatibilidade entre o conteúdo do ato normativo e as regras e princípios previstos na Constituição Federal, na Constituição Estadual ou na Lei Orgânica Municipal. Trata-se, assim, de averiguar se o conteúdo do ato normativo está em consonância com as regras e princípios constitucionais.

No caso em tela, não se vislumbra violação aos textos das Constituições Federal ou Estadual, havendo compatibilidade entre os preceitos da proposição e as normas e princípios das Constituições Federal e Estadual e, inclusive, da Lei Orgânica Municipal.

Não há falar, assim, em ofensa a quaisquer Princípios, Direitos e Garantias estabelecidos nas Constituições Federal e Estadual, tampouco à isonomia, ao direito adquirido, ao ato jurídico perfeito e à coisa julgada.

Já no tocante à vigência da lei, o projeto de lei em apreço não visa a alcançar situações jurídicas pretéritas, uma vez que há previsão de entrar em vigor na data de sua publicação.

Da mesma forma, o art. 8º, da Lei Complementar nº 95/98 recomenda a reserva de vigência na data de sua publicação aos projetos de pequena repercussão, o que se aplica ao presente.

Nessa linha de raciocínio, tem-se que o projeto de lei ora analisado está de acordo com as regras e princípios estabelecidos nas Constituições Federal e Estadual, sendo materialmente constitucional.

### 2.4. Da Juridicidade e da Legalidade:

Analisando o ordenamento jurídico e as decisões dos Tribunais Superiores, não há obstáculo ao conteúdo ou à forma do Projeto de Lei em epígrafe.

Ressalta-se que a presente proposição como afirma à justificativa visa corrigir "omissão no que tange à falta de atribuições ao cargo de Gerente da Gerência de Administração Tributária", a fim de atender tanto ao que prescrevem as normas e regras de direito administrativo e constitucional em relação à disciplina de criação e estruturação dos cargos e órgãos da administração, quanto atender à recomendação encaminhada pelo TCEES.

Outrossim, a proposição apenas e tão somente estabelece, por lei, as atribuições da Gerência de Administração Tributária, que, a propósito, deveriam ter sido estabelecidas na própria lei que criou o respectivo cargo/órgão, como é entendimento pacífico na doutrina.

Em cotejo, como sabido, a lei que cria o cargo deve prever suas atribuições, a retribuição pecuniária, bem como os requisitos de acesso, sendo que estes últimos



# Câmara Municipal de Ibiracu

## Estado do Espírito Santo

devem ser consentâneos com as atribuições a serem desempenhadas, sob pena de inconstitucionalidade da norma.

Conforme se verifica da proposição, o projeto de lei em tela tem por único escopo passar a prever, em lei, as atribuições do cargo de gerente (*titular da Gerência de Administração Tributária*), uma vez que as mesmas não se encontram devidamente estabelecidas em lei, ao menos de forma pormenorizada, como seria de se pretender, a fim de se atender ao postulado constitucional da legalidade (*art. 37, caput, da Constituição Federal*).

Nesse particular, impõe-se deixar registrado que a Lei Municipal n.º 3.080/2010, após a sua edição, teve alguns dispositivos questionados, conforme se infere da Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 0000449-76.2011.8.08.0000, que tramitou perante o TJES, questionando os arts. 29, 30 e 35 da referida norma.

Nessa ação direta, os pleitos foram julgados improcedentes, notadamente o disposto no art. 29 da norma aludida que criou diversos cargos comissionados (dentre os quais os de gerente). Apesar do art. 6º da Lei Municipal n.º 3.080/2010 (*que tratava das gerências*) não ter sido objeto da ação, assim restou consignado no v. Acórdão acerca desses cargos, *in verbis*:

"(...)

O art. 29, inquinado de inconstitucionalidade, como já explicitiei anteriormente, enumera os seguintes cargos em comissão que integram a dita estrutura organizacional: Secretários e Subsecretários Municipais (item I); Procurador Geral do Município e Controlador Interno de Governo (item II); Gerente (item III); e Coordenador do Programa Estratégia Saúde da Família (item IV).

(...)

De sua vez, os cargos de Gerente, titulares, óbvio, das gerências, as quais, segundo o art. 6º da lei referida (aqui não questionado, esclareço), se constituem em unidade organizacional estruturada para cumprir estratégias, organizar atividades e controlar a execução e os resultados vinculados aos conjuntos de atividades definidas com base na tecnologia de execução das tarefas, nas relações organizacionais e institucionais, nos objetivos a serem cumpridos, nos segmentos de usuários de seus produtos e serviços, assim como nas responsabilidades pertinentes a esse conjunto de situações, relacionam-se perfeitamente, pelas atribuições típicas descritas na lei, a cumprir estratégias, organizar atividades, controlar a execução e resultados, e etc., com a ideia de assessoramento e comando na prestação de auxílio técnico na ponta da execução das tarefas determinadas, justificando-se daí, penso, a sua natureza de cargos em comissão." (destaquei)

Não obstante ter havido esse controle concentrado de constitucionalidade, na verdade, notadamente em relação aos cargos de gerente, não houve questionamento específico sobre o tema, notadamente se ali, na lei em questão, se encontravam definidas de forma ampla, clara, objetiva e detalhada, as respectivas atribuições específicas de cada uma das gerências, de sorte que entendendo que nesse ponto, remanesce correta a orientação do TCEES pela necessidade de definição e estabelecimento em lei dessas atribuições, como aliás, já deixou assentado o e. STF nos autos do RE 1.041.210, a respeito do tema, fixando a seguinte tese *in verbis*:

- A criação de cargos em comissão somente se justifica para o exercício de funções de direção, chefia e assessoramento, não se prestando ao desempenho de atividades burocráticas, técnicas ou operacionais;
- tal criação deve pressupor a necessária relação de confiança entre a autoridade nomeante e o servidor nomeado;
- o número de cargos comissionados criados deve guardar proporcionalidade com a necessidade que eles visam suprir e com o número de servidores ocupantes de cargos efetivos no ente federativo que os criar; e



# Câmara Municipal de Ibiracú

## Estado do Espírito Santo

**d) as atribuições dos cargos em comissão devem estar descritas, de forma clara e objetiva, na própria lei que os instituir**".

Assim, pretendendo o Poder Executivo sanar tal situação desde logo – ao menos em relação a este cargo, em especial - com a edição de uma lei que altera a estrutura organizacional da Prefeitura Municipal de Ibiracú, para nele incluir as atribuições do cargo de gerente – ainda que exclusivamente da Gerência de Administração Tributária -, entende-se que a medida eleita é juridicamente viável.

Nesse sentido, malgrado a proposição em testilha objective corrigir irregularidade existente na norma (*inexistência de atribuições*) em relação ao cargo de Gerente de Administração Tributária, não o faz para uma gama de outros cargos comissionados, tanto de gerência como de outros, que se encontram na mesma situação. E mais: não há alteração na própria norma, inserindo na Lei Municipal n.º 3.080/2010 as alterações pertinentes, o que deve ser corrigido através de emenda aditiva ao art. 19 da referida norma legal.

Conclui-se, portanto, que consideradas tais questões e corrigidas as inconsistências apontadas, o Projeto de Lei pode ter seu curso normal e se encontra conformidade com a legislação em vigor."

Dessa forma, a proposição em tela não possui vícios de competência e constitucionalidade. Quando os aspectos de Legalidade, verifica-se que a proposição está em conformidade com o Direito, especialmente porque se adequa as normas legais e regimentais vigentes, integrando-se de forma compatível com a legislação de regência, em especial com a Lei Orgânica Municipal.

Quanto aos aspectos gramatical e lógico, adoto as considerações feitas pelo Estudo de Técnica Legislativa da Casa bem como àquelas mencionadas no parecer jurídico com apresentação de emendas.

### **CONCLUSÃO:**

*Com essas considerações, voto pela aprovação da matéria, com duas emendas em separado. É o parecer e como concluo.*

Plenário Jorge Pignaton, em 02 de dezembro de 2019.

  
**MAXSUEL DE OLIVEIRA SENA**  
Presidente/Relator



# *Câmara Municipal de Ibiracú*

## *Estado do Espírito Santo*

Acompanho o voto do Relator:

(PL-EXE-3.299/2019)

**VANDERLEI ALVES DA SILVA**

**Secretário**

**OTÁVIO LUIZ GUSSO MAIOLI**

**Membro**