



PARECER JURÍDICO N° 023/2022

EMENTA: AUTÓGRAFO DE LEI N° 09/2022. AUTORIA. PODER LEGISLATIVO. VETO N° 001/2022. VÍCIO DE INICIATIVA. LEI N° 09/2022. PRINCIPIO DE INCONSTITUCIONALIDADE. FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA. POSSIBILIDADE. EXISTENTE DE VÍCIO NA USURPAÇÃO DE PODER.

1 - DOS FATOS

Foi efetivada uma consulta ao setor jurídico sobre a seguinte situação in verbis: Veto n° 001/2022 dispõe sobre; “A não sanção a Lei n°. 09/202, de 21 de Março de 2022 de Autoria do Poder Legislativo, que Assegura aos Professores da Rede Municipal de Ensino que tenham Cumprido o Tempo Mínimo de Exercício no Magistério para fins de Aposentadoria a Opção de Exercer Atividades Fora da Sala de Aula, no Município de Mâncio Lima - Acre e dá outras providências”, nos termos da Legislação pátria e local.

O presente parecer delineará sobre a legalidade e os procedimentos legislativos que devem ser observados na tramitação projeto de lei, até sua aprovação em plenário, respeitando a competência legislativa, diante da matéria em projeto, há bem de seu procedimento, nessa casa legislativa.

Cumpre destacar que, a legislação a ser respeitada, se volta para a Constituição Federal, Estadual, Lei Orgânica de Mâncio Lima - Acre e as Leis Locais.

Nesta feita, a melhor resposta estar fundamentada na legislação pátria e local.

É o relatório, passa a fundamentar;



2 - DA FUNDAMENTAÇÃO

2. I - Da Competência Material e Formal

Antes de discutir a matéria, consoante preconiza o Art. 301 do Código de Processo Civil brasileiro, é necessário trazer à baila as questões de natureza processual, razão pela qual, neste momento, passa a analisar a incompetência legislativa mirim para legislar a matéria em questão.

Diz a Constituição Federal de 1988 em seu Art. 22, I, que é competência privativa da união legislar sobre matéria de direito trabalhista entre outros. Vejamos:

"Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

*I - direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho; grifo eu,
(...)"*

Os beneficiários da referida Lei fundamentam seu interesse no Art. 22, I, II e X; e Art. 30 do Constituição do Estado do Acre, e no Art. 30, I da Constituição Federal de 1988. Sobre o argumento de que o seu direito discorre diante de matéria de interesse local, cuja competência legislativa cabe ao município.

No entanto a matéria em questão encontra-se no âmbito legislativo, em cuja competência é Privativa da União (Município), pelo fato de tratarem-se de assuntos fincados na seara trabalhista, nos termos do Art. 22, I da CF/88, acima mencionado.

Apesar disso, em várias oportunidades os Estados adentraram na competência da União para legislar matérias relacionadas às relações de trabalho e foram, por consequência, declaradas inconstitucionais pelo Supremo.

Ressalto que a inconstitucionalidade é formal, e em vários casos as leis seriam importantes e justas, mas, por previsão constitucional, não poderiam ter sido legislada pelos Estados, DF ou Municípios.

No informativo atual, o STF julgou inconstitucional norma estadual que regulava a profissão de motoboy, bem como Segue, resumo de outras decisões:

Lei Distrital – cria e regulamenta a profissão de motoboy – STF – inconstitucional - competência da União para legislar sobre direito do trabalho e condições para o exercício de profissões (CF, art. 22, I e XVI) (ADI 3610 – 1634).

Lei Distrital – obrigatoriedade de equipar os ônibus utilizados no serviço público de transporte coletivo local com dispositivos redutores de estresse para motoristas e cobradores – bem como descanso do motorista a cada final da linha – STF – inconstitucional – competência privativa da União para legislar sobre Direito do Trabalho e Transporte (art. 22, I e XI) (ADI 3671 – 1461 e 517)



Lei Estadual – tratando da não discriminação da mulher na relação do trabalho – STF – inconstitucionalidade formal – competência privativa da União – direito do trabalho – existência de lei federal (CLT – normas de proteção da mulher – alterada pela Lei 9.799/99) (ADI 2487 – 1477).

Porém a Lei Municipal nº. 09/2022 a surgir e caminhou pelo legislativo mirim, enfrentando sua tramitação, mas que tudo indica não venceu o vício formal da matéria, pois ao legislar sobre o assunto, extrapolou a sua competência legislativa, e invadiu a esfera do Executivo.

Motivo pelo qual os atos administrativos de concessão do referido benefício são passíveis de nulidade, com a vedação aos efeitos da Lei.

I - DO VÍCIO DE INICIATIVA - AFRONTA AO ARTIGO 61, § 1º, II, A, DA CRFB/88 - ARGUIÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE - EFEITOS.

Neste quadrante necessário se faz adentrar na constitucionalidade da Lei Municipal nº. 09/2022, oriunda do **Projeto de Lei nº. 09/2022 de 21 de Março de 2022**, de autoria da vereadora Reziane dos Santos Almeida Barros.

Logo, a solução da presente controvérsia passa necessariamente pelo exame da seguinte questão: a Lei nº. 09/2022 feriu o princípio constitucional consagrado pelo Art. 61, § 1º, inciso II, letra "a" da CRFB/88, ou seja, o princípio da reserva de iniciativa?

Vejamos:

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.

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

(...)

II - disponham sobre:

a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;

Como se pode perceber a referida Lei Municipal, criou no seu bojo um cargo e/ou função para fins de carreira, diverso do de Professor, e essa competência seria do Poder Executivo.

Vejamos o que diz a Lei Orgânica sobre a matéria, no que se refere à iniciativa das Leis, seu Art. 48 e Art. 52 da LOM.

Art. 48. O processo legislativo municipal compreende a elaboração de:

I - emendas à Lei Orgânica Municipal;

II - leis complementares;

III - leis ordinárias;



ESTADO DO ACRE

PODER LEGISLATIVO MUNICIPAL
CÂMARA MUNICIPAL DE MÂNCIO LIMA

Av. Manoel de Oliveira, 158 - Centro - CEP 69.549-277 (69) 3281-1132, FAX: (69) 3281-1132, Mâncio Lima - AC
ASSESSORIA JURÍDICA

IV - leis delegadas;

V - resoluções; e

VI - decretos legislativos.

Art. 52. São de iniciativa exclusiva do Prefeito as leis que disponham sobre:

I - criação, transformação ou extinção de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica, bem como a fixação da remuneração correspondente;

*II - servidores públicos do Poder Executivo, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria; **grifo em***

III - criação, estruturação e atribuições das secretarias ou departamentos equivalentes e órgãos da administração pública;

IV - matéria orçamentária, e a que autorize a abertura de créditos ou conceda auxílios e subvenções.

Parágrafo único. Não será admitido aumento da despesa prevista nos projetos de iniciativa exclusiva do Prefeito Municipal, ressalvado o disposto no inciso IV, primeira parte.

Como se vê a Lei nº. 09/2022 seria de iniciativa exclusiva do Prefeito Municipal, na medida em que possui normas de auto-organização, as quais vinculam produção legislativa municipal. No entanto, teve sua origem no Legislativo Municipal.

Pois bem, o **PARECER JURÍDICO nº. 002/2019** dar embasamento para a tramitação do Projeto de Lei nº. 05/2019, que tratava da mesma matéria, e em seu bojo, orientou a mesa diretora a proceder com a tramitação do mesmo, sobre a égide de diversos artigos, constitucionais, e de leis locais, inclusive, alertou para a observância, em relação à competência exclusiva do Executivo, no que concerne o Art. 73, II do Regimento Interno da Câmara. Vejamos:

"Art. 73. É assegurado ao Vereador, uma vez empossado:

(...);

*III - apresentar proposição e sugerir medidas que visem o interesse coletivo, **ressalvadas as matérias de iniciativa exclusiva do Executivo e da Mesa;***

(...)."

Neste ponto, tanto as comissões como o plenário, devem se ater a competência legislativa. Pois, em que pese tal natureza jurídica é certo que a Lei nº. 09/2022 está sujeita aos princípios norteadores da Constituição Federal e da Constituição do respectivo Estado Federado, sendo que eventual conflito acarretará na inconstitucionalidade da regra jurídica municipal conflitante. Esse, portanto, é o limite que a referida Lei Municipal deve respeitar.

Nesse sentido, percebe-se que o Poder Legislativo municipal não tem plena autonomia quando da elaboração da Lei nº. 09/2022, não podendo, por exemplo, estabelecer normas que promovam reajuste ou aumento de vencimentos para os servidores, e/ou oferta de benefícios, que promovam a criação de direitos ou que regulem matérias específicas aos servidores municipais, que estão vinculados, na medida em que tais assuntos são de exclusiva competência do chefe do Poder Executivo local, no caso de Regime Jurídico Único quando adotado pelo ente Municipal, esse sim, deve ser por meio de lei infraconstitucional (lei ordinária), pois assim estabelece o Art. 61, § 1º, inciso II, letra "a" da hodierna Carta Política.



ESTADO DO ACRE
PODER LEGISLATIVO MUNICIPAL
CÂMARA MUNICIPAL DE MÂNCIO LIMA

Avenida Beira Rio, 150 - centro - CEP 69.000-000 Fone: (68) 3344-1102, FAX: (68) 3343-1102, mario.lima@ac.gov.br

ASSESSORIA JURÍDICA

Para esse norte apontam as sempre lúcidas lições do saudoso professor Hely Lopes Meirelles, *in verbis*:

"Leis de iniciativa da Câmara ou, mais propriamente, de seus vereadores, são todas as que a lei orgânica municipal não reserva, expressa e privativamente, à iniciativa do prefeito. As leis orgânicas municipais devem reproduzir, dentre as matérias previstas nos arts. 61, § 1º, e 165 da CF, as que se inserem no âmbito da competência municipal. São, pois, da iniciativa do prefeito, como chefe do Executivo local, os projetos de lei que disponham sobre a criação, estruturação e atribuição das secretarias, órgãos e entes da Administração Pública municipal; criação de cargos, funções ou empregos públicos na Administração direta, autárquica e fundacional do Município; o regime jurídico único e previdenciário dos servidores municipais, fixação e aumento de sua remuneração; o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias, o orçamento anual e os créditos suplementares e especiais. Os demais projetos competem concorrentemente ao prefeito e à Câmara, na forma regimental".

Entretanto, na prática, é comum verificar Leis Municipais regulando determinadas matérias que deveriam ser objeto de leis ordinárias ou complementares, fugindo, assim, do escopo constitucional que deve nutrir a matéria, cuja realidade tem gerado indébita invasão na competência privativa assegurada ao Poder Executivo.

Sobre a matéria controvertida nestes autos a doutrina tem se manifestado da seguinte forma, *in verbis*:

"A capacidade de iniciativa legislativa não pode ser exercida indiferentemente, pois há matérias de iniciativa reservada (privativa) para determinados titulares, de sorte que o ato será inválido quando a iniciativa legislativa for tomada por outro titular, advertindo-se, porém, que a usurpação de iniciativa conduz à irremediável nulidade da lei, insanável mesmo pela sanção e promulgação de quem poderia oferecer o projeto - denomina-se vício de origem".

Lembre-se que a referida norma constitucional tem natureza de norma-princípio, o que equivale dizer que a observância da respectiva regra é impositiva (compulsória) para as Administrações Públicas Federal, Estadual e Municipal. Por conseguinte, a sua interpretação deve ser implementada de forma restrita diante da evidente opção político-normativa adotada pelo nosso Ordenamento Maior.

Assim, estabelecendo a Constituição Federal que a competência para a deflagração do processo legislativo das matérias relacionadas no Art. 61, § 1º, é privativa do Presidente da República, e considerando que tal regra vincula o processo legislativo Estadual e Municipal (princípio da simetria). Assim, à Lei nº. 09/2022 está a violar o princípio da reserva de iniciativa, pois a mesma que dispõe sobre normas que estabelece benefícios em favor dos servidores locais (ou seja, de matérias próprias de regime jurídico dos servidores), além do que promove aumento de despesas não previstas na lei orçamentária.

Cumpre observar que o Município tem Regime Jurídico próprio, procedimento advindo do amparo Constitucional acima referendado, o STF cristalizou.



ESTADO DO ACRE

PODER LEGISLATIVO MUNICIPAL
CÂMARA MUNICIPAL DE MÂNCIO LIMA

Avenida Graciosa, 150 - Centro - CEP: 69.330-000 Fone: (68) 3343-1197 - Fax: (68) 3343-1191, Mâncio Lima - AC

ASSESSORIA JURÍDICA

Δ jurisprudência do STF encontra-se cristalizada no mesmo sentido, a exemplo do seguinte aresto, *in verbis*:

"A disciplina normativa pertinente ao processo de criação, estruturação e definição das atribuições dos órgãos e entidades integrantes da Administração Pública estadual traduz maléria que se insere, por efeito de sua natureza mesma, na esfera de exclusiva iniciativa do Chefe do Poder Executivo local, em face da cláusula de reserva inscrita no art. 61, § 1º, II, "c", da Constituição da República, que consagra princípio fundamental inteiramente aplicável aos Estados membros em tema de processo legislativo. Precedentes do STF. O desrespeito à prerrogativa de iniciar o processo de positivação do Direito, gerado pela usurpação do poder sujeito à cláusula de reserva, traduz vício jurídico de gravidade inquestionável, cuja ocorrência reflete típica hipótese de inconstitucionalidade formal, apta a infirmar, de modo irremissível, a própria integridade do ato legislativo eventualmente editado. Precedentes do STF. (ADIn-1391/SP, Relator Ministro Celso de Mello, Tribunal Pleno, j. 01.02.1996)"

No mesmo sentido a jurisprudência do Tribunal de Justiça de Minas Gerais, bem como a orientação consolidada no Tribunal de Justiça de São Paulo, conforme a transcrição das ementas abaixo:

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº 1.466, de 14 de agosto de 2014, do Município de Cândido Rodrigues, que alterou o artigo 1º da Lei Municipal nº 1.101, de 16 de junho de 2005, autorizando o Poder Executivo a conceder vale alimentação aos servidores públicos municipais no valor de R\$ 120,00 (cento e vinte reais). VÍCIO DE INICIATIVA E OFENSA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. Reconhecimento. Versando a norma impugnada sobre remuneração de servidores públicos, cuja iniciativa é reservada ao Chefe do Executivo (art. 24, § 2º, n. 04, da Constituição Paulista), não poderia o Legislativo interferir nessa matéria para instituir (ou aumentar) o questionado benefício de vale alimentação; ainda mais quando sequer indica os recursos disponíveis para atender aos novos encargos. Inconstitucionalidade manifesta. Ação julgada procedente. (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2193944-45.2014.8.26.9000, rel. Desembargador Ferreira Rodrigues, j. 13.05.2015)"

Para esse norte aponta a abalizada jurisprudência do Tribunal Superior do Trabalho sobre o assunto em discussão, *in verbis*:

"RECURSO DE REVISTA - I - FAZENDA PÚBLICA DO ESTADO DE SÃO PAULO - SERVIDOR COLETISTA - VERBA CRIADA POR LEI ESTADUAL - OBSERVÂNCIA DO PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA LEGALIDADE - PRÉMIO INCENTIVO - NATUREZA JURÍDICA - O empregador público, da Administração direta, autárquica e fundacional, está sujeito, cumulativamente, às regras e princípios do Direito do Trabalho, que têm significativo fundo constitucional, e às regras e princípios objetivos do caput do art. 37 da Carta Magna (legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência). Desse modo, as vantagens materiais concedidas aos servidores empregados não podem ser criadas informalmente ou irregularmente, obedecendo, regra geral, aos critérios procedimentais inerentes ao Poder Público e enfatizados pelo caput do art. 37 da Constituição. (TST-RR 74700-11.2008.5.02.0381, Relator Ministro Mauricio Godinho Delgado, DJ-e de 03.06.11, p. 1.603)".

Isso quer dizer que mesmo quando a administração pública contrata pelo regime da CLT é certo que o princípio da autonomia da vontade não é reconhecido ao administrador quando da gestão da coisa pública, na medida em que "[...] seus administradores não gerem negócio particular, onde prepondera o princípio da autonomia da vontade, mas conduzem assunto de interesse de toda a coletividade, cuja gestão sempre reclama



ESTADO DO ACRE

PODER LEGISLATIVO MUNICIPAL
CÂMARA MUNICIPAL DE MÂNCIO LIMA

Mâncio Lima, 130 - Centro - CEP 68.900-000 Fone: (68) 3242-1155, 3233-1681, 3233-1191, Mâncio Lima - AC

ASSESSORIA JURÍDICA

adstricão à finalidade legal estabelecida, exigindo, pois, transparéncia, respeito e fundamentação satisfatória". Por isso que não se pode analisar a matéria somente sob o ângulo do Direito do Trabalho, com aplicação cega e isolada de suas regras e princípios quando em julgamento atos perpetrados pela administração pública sob o único e frágil argumento baseado em um clichê, ou seja, de que quando contrata pelo regime celetista se iguala ao empregador comum (aquele da iniciativa privada).

É certo que o princípio protetor é o alicerce sobre o qual toda a dogmática trabalhista encontra-se edificada, sendo certo também que os demais princípios peculiares conferiram ao Direito do Trabalho a sua autonomia no contexto da ciência jurídica.

Portanto, há que se ter uma visão interdisciplinar, em respeito à unidade do Direito, sendo certo que o mesmo não pode ser visto como um fenômeno estanque, e sim como um fenômeno histórico e cultural em constante movimento, que nasce da sociedade e que com a mesma se transforma.

Com tudo isso, é cristalino, que os efeitos da referida Lei, não tem **Eficiência e Eficácia** para fomentar atos administrativos, que atinjam beneficamente a sociedade local, mas do contrário, está a extrapolar a conduta administrativa, ferido os diversos princípios da administração pública, podendo causar grandes danos ao erário público do Município.

3 - CONCLUSÃO

Pelo exposto, conclui-se quer, na medida em que o Projeto de Lei, chegou ao Legislativo, há de se observar as matérias e sua exclusiva competência, se do chefe do Poder Executivo local e/ou se referido assunto pode ser de iniciativa do Poder Legislativo de iniciativa dos pares ou da mesa diretora, mas sempre analisando o Art. 73, II do Regimento Interno da Câmara, sobre pena de cair-se no vício de iniciativa, vício esse estabelecido pelo Art. 61, § 1º, inciso II, letra "a" da hodierna Carta Política, com isso dar vida a uma Lei inconstitucional. Pois tal ocorrência tende a manchar o ente legislativo local.

É o parecer, e como opinamos,

Salvo melhor juízo, que submeto a autoridade competente.

Mâncio Lima - Acre, 08 de Julho de 2022.

Francisco Eudes da Silva Brandão
Assessor Jurídico
OAB/AC 4.011