



Poder Legislativo Municipal de Jaraguari

Gabinete da Presidência

PARECER JURÍDICO

Da: Assessoria Jurídica

Ao Presidente da Câmara Municipal – Vereador Peterson Martins Xavier

Assunto: Projeto de Lei n.º 284, de 11 de junho de 2025.

EMENTA: “DISPÕE SOBRE A CONCESSÃO DE VALE ALIMENTAÇÃO MENSAL AOS SERVIDORES PÚBLICOS DA ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL DIRETA E INDIRETA DO MUNICÍPIO DE JARAGUARI/MS E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS”.

I – RELATÓRIO

Foi encaminhado à Assessoria Jurídica desta Casa, para emissão de parecer, o Projeto de Lei n.º 284, de 11 junho de 2025, de autoria do Vereador Gilvanildo Cardozo Teixeira, com objetivo de conceder vale alimentação mensal aos servidores públicos do Poder Executivo do Município de Jaraguari/MS.

É o sucinto relatório. Passa-se à apreciação sob o prisma estritamente jurídico

II – DA ANÁLISE JURÍDICA

Prefacialmente, importante destacar que o exame da Assessoria Jurídica cinge-se tão-somente à matéria jurídica envolvida, nos termos da sua competência legal, tendo por base os documentos juntados, razão pela qual não se incursiona em



Poder Legislativo Municipal de Jaraguari

Gabinete da Presidência

discussões de ordem técnica, bem como em questões que envolvam juízo de mérito sobre o tema trazido à apreciação, cuja análise é de exclusiva responsabilidade dos setores competentes.

Outrossim, a opinião jurídica exarada neste parecer não tem força vinculante, restando facultado aos membros desta Casa a utilização ou não dos fundamentos expostos.

III - DA COMPETÊNCIA MUNICIPAL E DA INICIATIVA DO PROCESSO LEGISLATIVO

Inicialmente, há de se observar às atribuições do Poder Legislativo, conceituada na doutrina do saudoso professor Hely Lopes Meirelles, a qual é referência na área do direito administrativo:

“A atribuição típica e predominante da Câmara é a normativa, isto é, a de regular a administração do Município e a conduta dos munícipes no que afeta aos interesses locais. A câmara não administra o Município; estabelece, apenas, normas de administração. Não executa obras e serviços públicos; dispõe, unicamente, sobre sua execução. Não compõe nem dirige o funcionalismo da Prefeitura; edita, tão-somente, preceitos para sua organização e direção. Não arrecada nem aplica as rendas locais; apenas institui ou altera tributos e autoriza sua arrecadação e aplicação. Não governa o Município; mas regula e controla a atuação governamental do Executivo, personalizado no prefeito.” (MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Municipal Brasileiro, 16ª Edição. São Paulo: Editora Malheiros, 2008. Pág.617/618)



Poder Legislativo Municipal de Jaraguari
Gabinete da Presidência

Na mesma obra o autor menciona o destinatário da norma elaborada pelo Poder Legislativo:

“Em sua função normal e predominante sobre as demais, a Câmara elabora leis, isto é, normas abstratas, gerais e obrigatórias de conduta. Esta é sua função específica, bem diferenciada da do Executivo, que é a de praticar atos concretos de administração. ”

É importante consignar que a Constituição da República Federativa do Brasil de 1.988, em seus artigos 59 a 69, regula o Processo Legislativo, devendo, conforme doutrina pátria, ser respeitadas por todos os entes federados, aplicando-se pelo princípio da simetria.

Neste sentido, é importante analisar a previsão do art. 61 da Constituição Federal, 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:

- I - fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas;*
- II - disponham sobre:*



Poder Legislativo Municipal de Jaraguari

Gabinete da Presidência

- a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;*
- b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;*
- c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 18, de 1998)*
- d) organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, bem como normas gerais para a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios;*
- e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)*
- f) militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva. (Incluída pela Emenda Constitucional nº 18, de 1998)*

§ 2º A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles.

No âmbito municipal, respeitando a Constituição Federal, temos a previsão da Lei Orgânica, senão vejamos:



Poder Legislativo Municipal de Jaraguari

Gabinete da Presidência

“Art. 28. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer Vereador ou Comissão, ao Prefeito e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Lei Orgânica.

Parágrafo único. São de iniciativa privativa do Prefeito as leis que:

I - fixem ou modifiquem o efetivo da Guarda Municipal;

II - disponham sobre:

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

b) servidores públicos do Município, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;

c) criação, estruturação e extinção das secretarias e órgãos da administração pública municipal.

Art. 29. Não será admitido aumento de despesa prevista:

I - nos projetos de iniciativa exclusiva do Prefeito Municipal, ressalvados os casos do art. 166, §§ 3º e 4º, da Constituição Federal.”

Destaca-se que os termos da LOM supra descritos guardam simetria com a Constituição da República e a Constituição do Estado de Mato Grosso do Sul, as quais estabelecem a iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo para a iniciativa de leis que disponham sobre regime jurídico dos servidores públicos

Assim, quando a matéria versa sobre políticas públicas, normas de execução orçamentária ou serviços para a população, a iniciativa é afeta ao Chefe do Executivo, por ser ele o responsável para gerir o orçamento e empregá-lo conforme necessidade. Qualquer tentativa do Poder Legislativo em gerir estas matérias viola a independência entre os Poderes, neste caso, sofre a proposição de inconstitucionalidade.



Poder Legislativo Municipal de Jaraguari

Gabinete da Presidência

São, de iniciativa exclusiva do prefeito, como chefe do Executivo local, os projetos de leis que disponham sobre a criação, estruturação e atribuição das secretarias, órgãos e entes da Administração Pública Municipal; matéria de organização administrativa e planejamento de execução de obras e serviços públicos; criação de cargos, funções ou empregos públicos na Administração direta, autárquica e fundacional do Município; o regime jurídico 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.

Em que pese o Proponente justifique, que o vale alimentação não tem caráter remuneratório; temos que integra o rol do regime jurídico dos servidores públicos.

Cumprido esclarecer que o regime jurídico dos servidores públicos nada mais é do que o conjunto de princípios e regras referentes a direitos, deveres e demais normas de conduta que regem a relação jurídico/funcional entre o servidor e o Poder Público.

Somando-se ao exposto frisa-se que o Supremo Tribunal Federal em sua função jurisdicional de controle de constitucionalidade tem sua jurisprudência pacífica no sentido no sentido da competência privativa do Chefe do Poder Executivo para iniciativa de lei que disponha sobre o regime jurídico dos servidores.

Destaca-se, por fim que, conforme julgamento plenário do Supremo Tribunal Federal, “Tema 917” (ARE 878.911/RJ), sedimentou-se entendimento de que há vício de iniciativa de Lei, em decorrência de interferência entre Poderes, na hipótese de propositura por parlamentar local, quando dispuser sobre o regime jurídico dos servidores públicos. Nesse sentido:



Poder Legislativo Municipal de Jaraguari

Gabinete da Presidência

“Recurso extraordinário com agravo. Repercussão geral. 2. Ação Direta de Inconstitucionalidade estadual. Lei 5.616/2013, do Município do Rio de Janeiro. Instalação de câmeras de monitoramento em escolas e cercanias. 3. Inconstitucionalidade formal. Vício de iniciativa. Competência privativa do Poder Executivo municipal. Não ocorrência. Não usurpa a competência privativa do chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos. 4. Repercussão geral reconhecida com reafirmação da jurisprudência desta Corte. 5. Recurso extraordinário provido.” (STF. Tribunal Pleno. Repercussão Geral no Recurso Extraordinário com Agravo no 878.911/RJ, rel.Min. GILMAR MENDES, j. em 29 de setembro de 2016, destacado).

IV – DA LEI AUTORIZATIVA

As chamadas “proposições autorizativas” são projetos de textos legais, submetidos à apreciação do Plenário, que se caracterizam por apresentar comando normativo em que, segundo seus defensores, não há a obrigatoriedade de sua execução por parte do Chefe do Poder Executivo. Essa característica está consolidada em fórmula que se tornou clássica: “**Artigo 1º – Fica o Poder Executivo autorizado a ...**”.

Análise mais detida, contudo, indica-nos que a “proposição autorizativa ”não vem apenas envolta na fórmula acima. Ela contém outro elemento fundamental para a sua perfeita caracterização: o vício de iniciativa.



Poder Legislativo Municipal de Jaraguari

Gabinete da Presidência

O Supremo Tribunal Federal, tem reiterado sistematicamente o entendimento esposado na Representação nº 686-GB. Em feliz síntese, o Ministro Celso de Mello, já sob a égide da Constituição de 1988, ponderou:

“A iniciativa reservada, por constituir matéria de direito estrito, não se presume e nem comporta interpretação ampliativa, na medida em que – por implicar limitação ao poder de instauração do processo legislativo – deve necessariamente derivar de norma constitucional explícita e inequívoca” (ADIMC-724-RS, Julgamento em 07.05.1992 – Tribunal Pleno).

Cumprе esclarecer que a “lei autorizativa”, entendida como aquela oriunda de uma proposição de igual natureza, não tem a característica de ser de execução facultativa por parte do Poder Executivo. Tal afirmação não encontra nenhuma justificação constitucional, legal ou jurídica. E por razões óbvias, uma lei com vício insanável em sua formação não pode ostentar condição privilegiada no ordenamento jurídico e muito menos gozar da faculdade de ter a sua execução condicionada aos humores ou conveniências – de qualquer ordem – do Chefe do Poder Executivo.

O que ocorre, de fato, é a convergência de interesses dos agentes políticos em defesa da tese da não-executoriedade obrigatória da “lei autorizativa”. De um lado, essa tese é o argumento dos parlamentares que pretendem afastar o patente vício de iniciativa da proposição que gerou tal lei. Do outro lado, o Poder Executivo, com um senso prático extremo, não se opõe que a “lei autorizativa” seja promulgada e publicada, pois sabe que a mesma é inconstitucional e a aceitação da tese da não-obrigatoriedade de execução dessa lei lhe é conveniente. Caso venha a sofrer qualquer tipo irresistível de coerção para executá-la, irá imediatamente alegar o vício de iniciativa perante o Judiciário para lhe retirar a eficácia



Poder Legislativo Municipal de Jaraguari
Gabinete da Presidência

Dúvida não há, pelo exposto, que hodiernamente a jurídica e a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal não reconhecem a constitucionalidade de uma lei gerada por “proposição autorizativa”. Tais proposições, e as leis delas geradas, são manifestamente inconstitucionais.

V - CONCLUSÃO:

Diante do exposto, a Assessoria Jurídica opina pela inconstitucionalidade do Projeto de Lei n.º 284/2025, pois, adentra a competência privativa do Chefe do Poder Executivo para a iniciativa de leis que versem sobre o regime jurídico dos servidores públicos do Poder Executivo do Município de Jaraguari/MS.

É o parecer, salvo melhor juízo.

Jaraguari – MS, 30 de junho de 2025.


JÉSSICA DE FREITAS SERRÃO PEDROZA
Assessora Jurídica OAB/MS 17.292