PARECER Nº 433/2022 – COMISSÃO DE JUSTIÇA, LEGISLAÇÃO E REDAÇÃO

Projeto de Lei Ordinária nº CM 122/2022

1. Relatório

Trata-se de projeto de lei de autoria do Exmo. Vereador Roger Viegas que "autoriza o Município de Divinópolis a aplicar o novo piso salarial aos profissionais de enfermagem, e dá outras providências".

Em resumo a intenção do projeto é estabelecer de forma indireta, por meio de proposta de autorização, a obrigatoriedade de que o Município observe o piso salarial estabelecido pela Lei Federal nº 14.434, de 04 de agosto de 2022, no tocante à remuneração dos profissionais da enfermagem.

Em sua justificativa o Exmo. Vereador autor do projeto sustenta que a proposição visa emprestar efetividade ao direito dos profissionais da enfermagem à observância do piso salarial fixado nos termos da Lei Federal nº 14.434, de 04/08/2022, em observância ao disposto no art. 198, §12, da Constituição Federal.

Em face do exposto, passa-se à análise da matéria sujeita à apreciação pela Comissão de Justiça, Legislação e Redação da Câmara Municipal de Divinópolis, nos termos do art. 90, inciso I, c/c art. 125, ambos do Regimento Interno (Resolução nº 392 de 23 de dezembro de 2008).

2. Fundamentos

Após a análise do projeto de lei sob apreciação, com a finalidade de realizar verificação preliminar acerca da constitucionalidade, legalidade e juridicidade da proposta, foi possível chegar às seguintes constatações.

2.1 Do exame quanto à competência legislativa

Sob o aspecto da competência de iniciativa verifica-se, *s.m.j*, a existência de óbice de natureza legal ao prosseguimento da proposição. A matéria encetada no projeto em apreciação encontra-se entre aquelas reservadas para iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo Municipal, por força do art. 48, §3º, V, da Lei Orgânica Municipal.

2.2 Da constitucionalidade

A Constituição Federal de 1988 é clara ao dispor em seu art. 30, I, que é de competência dos Municípios o disciplinamento de assuntos de interesse local, enquadrando-se a elaboração de propostas atinentes à concessão de benefícios aos servidores públicos nessa natureza de assunto. Não se visualiza, na presente análise, um confronto direto entre as disposições constitucionais e as disposições contidas no projeto de lei apreciado.

2.3 Legalidade

Quanto à legalidade da matéria, faz-se necessária a análise do projeto sob o aspecto da competência de iniciativa, sua adequação às normas de Direito Administrativo, bem como de sua conformação com o texto constitucional, a Lei Orgânica do Município e o Regimento Interno da Câmara Municipal.

A matéria tratada no projeto sob análise deve necessariamente guardar conformação às diretrizes estabelecidas pelas regras de competência estabelecidas pela Lei Orgânica Municipal.

Após uma análise inicial, afirma-se o ineditismo da proposta apresentada, não tendo sido constatada na pesquisa ao acervo legislativo municipal outra proposição legislativa com matéria semelhante.

O projeto apresentado apresenta vícios que se mostram impeditivos à sua aprovação. A princípio cumpre salientar que a proposta de autorização de aplicação do novo piso salarial aos agentes da área de enfermagem vinculados ao município revela concessão de vantagem ao servidor, hipótese que encontra vedação na repartição de competências estabelecida pela Lei Orgânica Municipal, e também na impossibilidade de criação de despesas ao Poder Executivo por meio de propostas oriundas do Poder Legislativo.

A proposta contida na proposição sob apreciação evidencia nítida inobservância das regras de distribuição de competências estabelecidas pela Lei Orgânica Municipal, sobretudo no seu art. 48, §3º, norma municipal que tem arrimo no disposto no art. 171, I, alínea “f”, da Constituição do Estado de Minas Gerais, e no art. 61, §1º, II, alínea “b” da Constituição Federal.

A República Federativa do Brasil, tendo adotado o sistema constitucional de tripartição dos Poderes, dividiu as funções de legislar, administrar e julgar aos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, todos independentes e harmônico. No campo do Poder Legislativo, duas são, essencialmente, as funções típicas: a legislativa e a fiscalizadora, esta de natureza contábil, financeira, orçamentária e patrimonial sobre os atos do Poder Executivo. As funções executiva e jurisdicional, como a criação de normas de organização interna, provimento de cargos, realização de licitações, julgamento do Presidente da República nos crimes de responsabilidade pelo Senado Federal – no âmbito da União –, são exercidas de forma atípica pelo Poder Legislativo, com fundamento no sistema de freios e contrapesos, que equilibra o exercício das tarefas públicas entre os Poderes de Estado.

A Constituição Federal, com base na tripartição dos Poderes, disciplina a iniciativa parlamentar a partir do seu art. 61, prevendo que 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." Assim, embora a função legislativa tenha sido entregue ao Poder Legislativo, a Constituição Brasileira conferiu o poder de iniciativa em determinados casos a autoridades do Executivo, do Judiciário, do Ministério Público e, inclusive, aos cidadãos diretamente.

Por ser uma norma genérica que atribui, indistintamente, o poder de iniciativa para a deflagração do processo legislativo a várias autoridades, a doutrina a nomeia de "iniciativa comum" ou "iniciativa concorrente", constituindo-se como regra a ser observada em todos os âmbitos da Federação, com base no princípio da simetria. O § 1º do artigo 61, por sua vez, apresenta os casos em que o poder de iniciativa é privativo do Chefe do Executivo, para que se mantenha a harmonia e a independência entre os Poderes. Ou seja, o objetivo real da restrição imposta é a segurança do sistema de tripartição dos poderes constitucionais, de modo a que não haja interferências indevidas de um Poder sobre o outro.

Em regra, a competência legislativa é comum, sendo excepcionais as hipóteses de competência privativa.

O rol de iniciativas privativas do Chefe do Executivo é restrito e não admite interpretação ampliativa, da mesma forma que não se acolhe a possibilidade de usurpação das competências constantes daquele rol pelos membros do Poder Legislativo; do contrário, ocorreria subversão e/ou perturbação do esquema organizatório funcional estabelecido na Constituição, base do princípio da conformidade funcional, que rege a interpretação dos dispositivos constitucionais.

A matéria tratada no projeto de lei sob apreciação versa indiretamente sobre concessão de vantagens aos servidores da área da enfermagem, emprestando-se “autorização” para que o município observe o novo piso salarial da categoria fixado por meio da Lei Federal nº 14.434, de 04/08/2022, com fundamento no disposto no art. 198, §12, da Constituição Federal. Contudo, essa matéria está expressamente elencada como sendo de iniciativa do Poder Executivo, nos termos do §3º, do art. 48, da Lei Orgânica do Município.

Inexistindo dúvidas acerca da competência do Município para a regulamentação e para a definição da sua organização administrativa e da fixação da remuneração a ser paga em favor dos seus servidores, revela-se importante identificar a quem caberá, entre os legitimados, a competência para iniciar projetos de lei que versem sobre essa temática: ao Chefe do Poder Executivo de forma privativa ou também aos membros do Legislativo, de forma concorrente.

A resposta a esse questionamento é encontrada na redação do art. 48, §3º, inciso V, da Lei Orgânica do Município, que dispõe ser do Chefe do Poder Executivo, de forma privativa, a competência para iniciativa de projetos de lei que versem sobre serviços públicos.

> Art. 48. […]
> § 3º **São de iniciativa privativa do Prefeito Municipal as leis que disponham sobre**:
> […]
> IV - **servidores públicos municipais**, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade na administração direta ou indireta, ouvido o sindicato representativo da categoria, que encaminhará parecer opinativo circunstanciado da proposição;

Assim, denota-se que, de fato, é do Chefe do Poder Executivo, de forma privativa, a iniciativa do processo legislativo que regulamenta e modifica dispositivos atinentes ao regime jurídico de seus servidores.

Embora o projeto de lei apresentado intencione conceder autorização para observância do novo piso salarial fixado para os profissionais de enfermagem, a proposta denuncia uma forma indireta de impor condicionamentos ao modo de tratamento dos servidores por parte do Poder Executivo Municipal. A definição de regras afetas ao regime jurídico dos servidores encerra-se entre as hipóteses de iniciativa privativa do Executivo, representando qualquer ingerência evidente usurpação de competência, condição que não se coaduna com o princípio da separação dos Poderes, base nuclear de nosso Estado de Direito.

Analisando detidamente as disposições da Lei Orgânica do Município observa-se, com evidente certeza, que as disposições da proposição apresentada incorrem em vício de

legalidade decorrente da ofensa ao disposto no art. 48, §3º, da Lei Orgânica do Município.

Observando o disposto no art. 11, inciso IV, da Lei Orgânica do Município, o Sindicato representativo da categoria foi instado a se manifestar consoante se depreende do Ofício nº CM 093/2022, de 17/08/2022, da Comissão de Justiça, Legislação e Redação da Câmara Municipal, no entanto, ultrapassado o prazo legal não sobreveio qualquer manifestação.

2.4 Técnica legislativa

Nesse aspecto o projeto apresentado encontra-se redigida com clareza e observância da técnica legislativa adequada, atendendo, portanto, às exigências e condições de tramitabilidade e legalidade do art. 154, do Regimento Interno da Câmara Municipal.

3. Conclusão

Feitas as considerações, é o parecer pela **ILEGALIDADE** do Projeto de Lei Ordinária nº CM 122/2022.

Divinópolis, 05 de outubro de 2022.

Rodrigo Kaboja

Vereador Presidente da Comissão de Justiça, Legislação e Redação da Câmara Municipal de Divinópolis

ASSINADO DIGITALMENTE
ISRAEL MENDONCA
CPF 77411935620 DATA 05/10/2022
A conformidade com a assinatura pode ser verificada em: http://serpro.gov.br/assinador-digital
SERPRO

Israel da Farmácia

Vereador Secretário e Relator da Comissão de Justiça, Legislação e Redação da Câmara Municipal de Divinópolis

ASSINADO DIGITALMENTE
NILTON FLAVIO DE OLIVEIRA MARRA
A conformidade com a assinatura pode ser verificada em: http://serpro.gov.br/assinador-digital
SERPRO

Flávio Marra

Vereador Membro da Comissão de Justiça, Legislação e Redação da Câmara Municipal de Divinópolis

ASSINADO DIGITALMENTE
BRUNO CUNHA GONTIJO
CPF 05724518651 DATA 05/10/2022
A conformidade com a assinatura pode ser verificada em: http://serpro.gov.br/assinador-digital
SERPRO

Bruno Cunha Gontijo

Procurador do Legislativo Municipal

PLCM 122/2022