



Proposição: PLEI - Projeto de Lei
Número: 000166/2023
Processo: 9996-00 2023

Parecer - Marcelo Peres Guerson Medeiros Diretoria Jurídica

PARECER Nº: 208/2023.

PROCESSO Nº: 9996/2023.

PROJETO DE LEI Nº: 166/2023.

EMENTA: "Dispõem sobre o prazo de revalidação do atestado necessário para garantir a redução de carga horária dos servidores públicos municipais que precisam cuidar dos(as) filhos(as) com deficiência".

AUTORIA: Antônio Aguiar.

I. RELATÓRIO.

Solicita-nos o ilustre Presidente da Comissão de Legislação, Justiça e Redação desta Casa, parecer jurídico acerca da constitucionalidade e da legalidade do Projeto de Lei nº 166/2023, que: "Dispõem sobre o prazo de revalidação do atestado necessário para garantir a redução de carga horária dos servidores públicos municipais que precisam cuidar dos(as) filhos(as) com deficiência".

É o relatório. Passo a opinar.

II. FUNDAMENTAÇÃO

Pela ordem, as Cartas Magna e Mineira dispõem sobre normas que autorizam os Municípios a legislarem sobre assuntos de interesse local, senão vejamos:

Documento assinado digitalmente

A validade das assinaturas poderão ser verificadas no endereço www.camarajf.mg.gov.br/sal/verificador, código verificador: P250818



Constituição Federal:

Art. 30 - Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

Constituição Estadual:

Art. 171 - Ao Município compete legislar:

I - sobre assuntos de interesse local...

Na lição de PINTO FERREIRA:1

Apesar de difícil conceituação, interesse local refere-se àqueles interesses que disserem respeito mais diretamente às necessidades imediatas do município, mesmo que acabem gerando reflexos no interesse regional (Estados) ou geral (União).

Portanto, não há óbice quanto à competência, já que a matéria é de interesse local.

No tocante à iniciativa para deflagrar o processo legislativo, verifica-se que há vício, uma vez que cabe ao Prefeito, privativamente, dispor sobre regime jurídico e remuneração de servidores públicos, conforme assevera o art. 36, inciso I e II, da Lei Orgânica Municipal, verbis:

"Art. 36. São matérias de iniciativa privativa do Prefeito, além de outras previstas nesta Lei Orgânica:

(...)

II - servidores públicos, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria.



Para corroborar o alegado, cabe trazer aos autos os entendimentos do Tribunal de Justiça de Minas Gerais, senão vejamos:

Ação Direta Inconst 1.0000.20.017666-7/000 MEDIDA CAUTELAR - LEI 2.600/2019 DO MUNICÍPIO DE SALINAS - **REDUÇÃO DA JORNADA SEMANAL DE TRABALHO DE DETERMINADAS CATEGORIAS DE SERVIDORES DA ADMINISTRAÇÃO DIRETA - MATÉRIA RELATIVA AO REGIME JURÍDICO DO SERVIDOR - INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO** - APARENTE INCONSTITUCIONALIDADE - INTERFERÊNCIA DE UM PODER EM OUTRO - PREJUÍZO PARA OS COFRES PÚBLICOS E PARA A SOCIEDADE - FUMAÇA DO BOM DIREITO E PERIGO DE DEMORA - PRESENÇA - CAUTELAR DEFERIDA.

- Há relevância na alegação de que a lei complementar 2.600/2019 do Município de Salinas, aprovada e promulgada pela Câmara Municipal, viola a regra de competência prevista no artigo 66, inciso III, alínea "c", da Constituição Estadual, bem como o princípio da separação e independência dos Poderes, previsto no artigo 173 da referida Constituição, porque tal norma altera dispositivo da lei municipal que estrutura o plano de cargos e carreiras dos servidores da Administração Direta, reduzindo a jornada de trabalho semanal de determinadas categorias, o que implica alteração do regime jurídico. Ademais, há risco de prejuízo para os cofres públicos e para a própria sociedade, pois a lei impugnada reduz a carga horária de dois cargos sem alterar a remuneração destes. Por isso, mostram-se presentes os requisitos para a concessão da medida cautelar. Relator(a) Des.(a) Moreira Diniz. Data de Julgamento: 24/06/2020.

Ação Direta Inconst 1.0000.16.040314-3/000 - LEI COMPLEMENTAR Nº 67/2016 DO MUNICÍPIO DE JOÃO PINHEIRO - **REDUÇÃO DA CARGA HORÁRIA DOS OCUPANTES DE CARGO DE TÉCNICO DE ENFERMAGEM - COMPETÊNCIA EXCLUSIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO** - INCONSTITUCIONALIDADE DECLARADA. A iniciativa de leis que versem sobre questões atinentes à organização administrativa é da competência privativa do Chefe do Poder Executivo, sendo necessário declarar a inconstitucionalidade da lei advinda do Poder Legislativo que disponha sobre a carga horária de servidor público por inobservância do princípio da separação dos poderes. Relator(a) Des.(a) Eduardo Machado. Data de Julgamento: 17/11/2017.

Ação Direta Inconst 1.0000.14.052517-1/000 - LEI COMPLEMENTAR 43/2014 DO MUNICÍPIO DE CONCEIÇÃO DO RIO VERDE - **ALTERAÇÃO DA JORNADA DE TRABALHO DE SERVIDOR PÚBLICO MUNICIPAL LEGALMENTE RESPONSÁVEL POR PESSOA PORTADORA DE NECESSIDADES ESPECIAIS - INICIATIVA DO PODER LEGISLATIVO - VÍCIO DE INICIATIVA - VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO E INDEPENDÊNCIA ENTRE OS PODERES - REPRESENTAÇÃO JULGADA PROCEDENTE**. Segundo o art. 61, § 1º, II, "b", da Constituição Federal e o art. 66, III, "f", da Constituição do Estado de Minas Gerais compete ao Chefe do Poder Executivo tratar sobre organização administrativa e dos órgãos da Administração Pública, respectivamente. Assim, deve ser declarada a inconstitucionalidade da Lei que trata de matéria afeta à organização administrativa do município, por vício de iniciativa. Relator(a) Des.(a) Eduardo Machado. Data de Julgamento: 15/09/2016.

Documento assinado digitalmente

A validade das assinaturas poderão ser verificadas no endereço www.camarajf.mg.gov.br/sal/verificador, código verificador: P250818



Por fim, cumpre ressaltar que o presente Projeto de Lei poderá ser modificado para ser entendido como uma proposição autorizativa, o que lhe emprestaria o insuperável vício de inconstitucionalidade, tendo em vista sólido entendimento jurisprudencial.

Outro não é o entendimento desta Diretoria Jurídica, a qual sempre opinou no sentido de que a propositura legislativa meramente autorizativa, constitui, então, um expediente usado por parlamentares para realização de obras ou serviços em campos materiais nos quais não têm iniciativa das leis, em geral matérias administrativas.

Mediante esse tipo de lei passam eles, de autores do projeto de lei, a co-autores da obra ou serviço autorizado.

Sucedo que os constituintes consideraram tais obras e serviços como estranhos aos legisladores e, por isso, os subtraíram da iniciativa parlamentar das leis.

Para compensar essa perda é que surgiu a lei autorizativa. Portanto, autorizativa é a lei que - por não poder determinar - limita-se a autorizar o Poder Executivo a executar atos que já lhe estão autorizados pela Constituição, pois estão dentro da competência constitucional desse Poder. O texto da lei começa por uma expressão que se tornou padrão: "É o Poder Executivo autorizado a...". O objeto da autorização - por já ser de competência constitucional do Executivo - não poderia ser determinado, mas é apenas autorizado pelo Legislativo. Tais leis, óbvio, são sempre de iniciativa parlamentar, pois jamais teria cabimento o Executivo se autorizar a si próprio, muito menos onde já o autoriza a própria Constituição.

Registre-se que em 17 de março de 1982 - ainda sob a Constituição (Emenda Constitucional nº 1/69) anterior à atual - o plenário do Supremo Tribunal Federal julgou representação (nº 993-9) por inconstitucionalidade de uma lei estadual (Lei nº 174, de 8/12/77, do Estado do Rio de Janeiro) que autorizava o Chefe do Poder Executivo a praticar ato que já era de sua competência constitucional privativa. Nesse julgamento, decidiu, textualmente: "O só fato de ser autorizativa a lei não modifica o juízo de sua invalidade por falta de legítima iniciativa".

O Supremo Tribunal Federal, inclusive, consolidou esse entendimento na famosa Súmula nº 5, que firmou clara posição no sentido de que: "a sanção do projeto supre a falta de iniciativa do Poder Executivo".



Ante ponderações tão consistentes, não haveria como contestar a constitucionalidade das "proposições autorizativas". Contudo, o avanço das reflexões sobre esse tema alteraram a posição inicialmente a favor da constitucionalidade dessas proposições. O marco divisor de águas foi o julgamento, pelo Supremo Tribunal Federal, da Representação nº 686-GB, que acolheu o voto do Relator Ministro Evandro Lins e Silva. O Relator resumiu o seu ponto de vista de forma lapidar:

"O fato de lei impugnada ser meramente autorizativa não lhe retira a característica de inconstitucionalidade, que a desqualifica pela raiz".

O Supremo Tribunal Federal, a partir de então, 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).

A doutrina igualmente acompanhou a alteração de posição do Supremo Tribunal Federal, na questão da constitucionalidade das leis engendradas por "proposições autorizativas". Manoel Gonçalves Ferreira Filho leciona que:

"Em realidade, o direito que o Executivo exerce ao propor leis é propriamente uma função exercida em favor do Estado, representante do interesse geral. Em vista disso, é bem claro que não pode ele concordar com a usurpação daquilo que rigorosamente não é seu. E, sobretudo, como assinalou José Frederico Marques, a concordância do Executivo em que uma função a ele delegada seja exercida pelo Legislativo importa em delegação proibida pela lógica da Constituição, a menos que esta expressamente permita". (Do Processo Legislativo. 3ª ed. São Paulo: Saraiva, 1995, p. 213).

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

Assim, esta Diretoria Jurídica passa adotar entendimento mais favorável ao Poder Legislativo, sugerindo modificar os textos dos dispositivos, alertando à Comissão de Legislação e Justiça e Redação quanto à possível alteração com a finalidade de transformar o projeto de lei em autorizativo.

Por fim, **sugerimos as seguintes modificações:**



EMENTA: Dispõem sobre o prazo de revalidação do atestado necessário para garantir a redução de carga horária dos servidores públicos municipais que precisam cuidar dos(as) filhos(as), cônjuge ou dependente com deficiência.

Art. 1º Fica autorizado que os servidores públicos municipais que necessitam cuidar de seus filhos(as), cônjuge ou dependente com deficiência terão carga horária de trabalho reduzida, conforme estabelecido no Art. 98, §3º da Lei federal 8.112/90.

CONCLUSÃO

Ante o exposto, sem adentrarmos no mérito da proposição, arrimados nas disposições constitucionais, legais, doutrinárias e jurisprudenciais apresentadas, **concluimos que o projeto de lei é CONSTITUCIONAL e LEGAL, observadas as modificações destacadas.**

É o nosso parecer, s.m.j., que ora submetemos, à apreciação da digna Comissão de Legislação, Justiça e Redação desta Casa.

1 Apud Alexandre de Moraes. Direito Constitucional. São Paulo: Editora Atlas, 2001, p.290.

Palácio Barbosa Lima, 31 de agosto de 2023.



Marcelo Peres Guerson Medeiros
Assessor Técnico

Aprovo o parecer em 31/08/2023
Luciano Machado Torrezio
Diretor Jurídico Adjunto

