



Câmara Municipal de Linhares

Palácio Legislativo "Antenor Elias"

PARECER DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO DA CÂMARA MUNICIPAL DE LINHARES

Processo nº 19872/2025

Projeto de Lei Ordinária nº 216/2025

Autoria: Vereador Alysson Reis



Ementa: PROJETO DE LEI. INSTITUI DIRETRIZES PARA A PROMOÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO DESPORTO NO MUNICÍPIO DE LINHARES/ES, COM BASE NA LEI FEDERAL Nº 12.395/2011, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS. MATÉRIA RELATIVA AO REGIME JURÍDICO DE SERVIDORES PÚBLICOS. VÍCIO FORMAL DE INICIATIVA. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. CONSIDERAÇÕES.

I. RELATÓRIO

Cuida-se de parecer quanto à constitucionalidade e legalidade da proposição legislativa em epígrafe, de iniciativa do Vereador Alysson Reis, cujo conteúdo, em suma, estabelece diretrizes para o incentivo e desenvolvimento do esporte em Linhares, alinhando o Município aos princípios da Lei Federal nº 12.395/2011.

A matéria foi protocolizada em 27.11.2025, prosseguindo sua tramitação normal, tendo a Procuradoria da Casa exarado parecer favorável ao supracitado projeto de lei, nos termos do parecer técnico de fls. 12/15.

Ato contínuo, o presente projeto veio a esta Comissão (CCJ) para exame e parecer, na forma do art. 62, I, c/c arts. 63, §2º, e 64, *caput*, todos do Regimento Interno da Câmara Municipal de Linhares, instituído pela Resolução nº 001/2018. Eis o sucinto relatório.





II. FUNDAMENTAÇÃO

De largada, cumpre assentar que o exame a ser realizado sobre o presente projeto de lei cingir-se-á aos aspectos estritamente jurídicos, especialmente com suporte nas matrizes constitucionais e legais que norteiam o processo legiferante.

Com efeito, não incumbe à CCJ invadir o mérito da proposição legislativa, muito menos imiscuir-se em questões atinentes à discricionariedade política desta Casa de Leis.

Em primeiro lugar, deve ser analisado se o projeto apresenta *vício de iniciativa*, isto é, violação à iniciativa privativa do Chefe do Executivo para deflagrar o processo legislativo.

Registre-se, desde já, estabelecer a Constituição Federal (art. 61, §1º), a Constituição Estadual (art. 63, parágrafo único) e a Lei Orgânica Municipal (art. 31, parágrafo único) as disposições normativas cuja iniciativa é de competência privativa do Chefe do Executivo.

Como se sabe, **matérias ligadas ao regime jurídico de servidores públicos são de iniciativa reservada ao Poder Executivo**, conforme art. 61, §1º, II, alínea "c", da CF, aplicável aos Estados e Municípios por força do *princípio da simetria*, pelo qual, respeitadas as especificidades e proporções devidas, repetem-se nas constituições dos Estados-membros e nas leis orgânicas municipais, em sendo o caso o núcleo normativo básico da CF.

Aliás, é válido consignar que o *princípio da simetria*, embora criticado por impor limites excessivos à autonomia dos entes federados, vem sendo reconhecido pela jurisprudência do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL desde a Constituição Federal de 1946.

Conforme destaca MARCELO NOVELINO (p. 77), as denominadas *normas de observância obrigatória (normas centrais ou normas de reprodução)* impõem limitações condicionantes ao poder de organização dos Estados-membros (extensíveis aos Municípios) e estabelecem paradigmas para a elaboração de normas no âmbito local dos entes federados, conferindo-lhes homogeneidade.





Câmara Municipal de Linhares

Palácio Legislativo "Antenor Elias"

RAUL MACHADO HORTA (p. 345) explana sobre o que denomina “normas centrais” que, previstas na Constituição Federal, alcançam obrigatoriamente a esfera estadual e a municipal. Ensina o emérito constitucionalista:

As normas constitucionais federais, que, transpondo o objetivo primário de organizar a Federação, vão alcançar o ordenamento estadual, com maior ou menor intensidade, demonstram a existência de uma forma especial de normas na Constituição Federal, que denominamos de normas centrais.

Nessa linha de raciocínio, quadra consignar o disposto no art. 31, parágrafo único, inc. III, da Lei Orgânica Municipal:

Art. 31, parágrafo único. São de iniciativa privativa do Prefeito, as Leis que disponham sobre: (...) servidores públicos do Município, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria.

Sobre o “regime jurídico dos servidores públicos” impõe-se transcrever o conceito perfilhado pelo MINISTRO CELSO DE MELLO, Relator na ADI nº 766/RS:

Trata-se, em essência, de noção que, em virtude da extensão de sua abrangência conceitual, compreende todas as regras pertinentes (a) às formas de provimento, (b) às formas de nomeação, (c) à realização do concurso, (d) à posse, (e) ao exercício, **inclusive as hipóteses de afastamento**, de dispensa de ponto e de contagem de tempo de serviço, (f) às hipóteses de vacância, (g) à promoção e respectivos critérios, bem como avaliação do mérito e classificação final (cursos, títulos, interstícios mínimos), (h) aos direitos e às vantagens de ordem pecuniária, (i) às reposições salariais e aos vencimentos, (j) ao horário de trabalho e ao ponto, inclusive os regimes especiais de trabalho, (k) aos adicionais por tempo de serviço, gratificações, diárias, ajudas de custo e acumulações remuneradas, (l) às férias, licenças em geral, estabilidade, disponibilidade, aposentadoria, (m) aos deveres e proibições, (n) às penalidades e sua aplicação e (o) ao processo administrativo.

Com efeito, ao analisar detidamente a proposição (PLO nº 216/2025), observa-se de forma indubitável que ela trata sobre regime jurídico de servidor público.





Câmara Municipal de Linhares

Palácio Legislativo "Antenor Elias"

Isso porque a proposição em exame, em especial por meio dos parágrafos 1º e 3º do art. 5º do PLO, visa assegurar aos profissionais da arbitragem convocados por entidades nacionais o direito de ausentar-se de suas funções no âmbito do Município, sem ônus quanto à substituição, o que implica, na prática, na criação de hipótese específica de afastamento funcional e repercute diretamente no regime jurídico dos servidores públicos municipais. Vejamos o teor dos referidos dispositivos:

Art. 5º O Município reconhece a atividade da arbitragem como parte essencial da prática desportiva de rendimento e de participação, devendo os profissionais da arbitragem receber tratamento compatível com sua função técnica e imparcial.

§ 1º Fica assegurado aos profissionais da arbitragem regularmente convocados por entidade de administração nacional da respectiva modalidade esportiva o direito de ausentar-se de suas funções no Município durante o período de convocação, sem que haja ônus para o árbitro no custeio de profissional substituto.

[...]

§ 3º O disposto neste artigo aplica-se também a auxiliares da arbitragem, mesários, cronometristas e demais funções técnicas diretamente relacionadas à condução de competições esportivas.

Tal matéria insere-se, portanto, na competência legislativa privativa do Chefe do Poder Executivo, por tratar de organização administrativa, direitos e deveres funcionais e gestão de pessoal, não podendo ser disciplinada por iniciativa parlamentar, sob pena de violação ao princípio da separação dos Poderes.

Em que pese o nobre intuito da proposição, tem-se na hipótese matéria que viola parâmetro da Lei Orgânica Municipal (art. 31, parágrafo único, III), da Constituição Capixaba (art. 63, IV) e *preceitos de reprodução obrigatória* da Constituição Federal (art. 61, §1º, II, "c"), sendo certo o *vício formal de inconstitucionalidade*, porquanto a proposição desbordou para indesejável ofensa ao sistema da *separação e independência dos poderes* (art. 2º da CF).

Referido *princípio da separação dos poderes* estabelece uma repartição das funções estatais entre órgãos distintos com a finalidade de proteger as liberdades dos particulares por meio da limitação do poder do Estado.





Câmara Municipal de Linhares

Palácio Legislativo "Antenor Elias"

No célebre *sistema dos "freios e contrapesos" (checks and balances)* a repartição do exercício do poder entre diferentes órgãos tem por finalidade evitar sejam ultrapassados os limites impostos pela Lei Maior.

Mutatis mutandis, a jurisprudência pátria tem trilhado o mesmo entendimento aqui defendido, declarando a inconstitucionalidade de normas municipais que usurparam competência privativa do Chefe do Poder Executivo local, relacionadas às leis de iniciativa parlamentar que tratam sobre regime jurídico de servidor público. À guisa de exemplo:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE CANGUÇU. LEI MUNICIPAL Nº 4.882/2019. REGIME JURÍDICO E REMUNERAÇÃO DOS SERVIDORES PÚBLICOS. MATÉRIA DE INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO EXECUTIVO. PROJETO DE ORIGEM PARLAMENTAR. VÍCIO DE INICIATIVA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. OFENSA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. PRECEDENTES. Caso em que a lei municipal, de iniciativa parlamentar, ao promover a redução da carga horária de diversos cargos do Executivo Municipal, assim como a alteração do padrão de vencimento especificamente do cargo de motorista, invade competência privativa do Chefe do Poder Executivo para dispor a respeito do regime jurídico e da remuneração de seus servidores. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME. (TJRS, ADI 70083133546, Tribunal Pleno, julgamento em 30/04/2020).

Ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo prefeito do Município da Estância Turística de Tremembé contra a Lei Municipal nº 5.974, de 19 de agosto de 2024, de iniciativa do Poder Legislativo. Diploma legal que concedeu abono de faltas para servidores públicos municipais que acompanharem parentes em atendimento médico no município. Norma QUE ALTERA REGIME JURÍDICO DOS SERVIDORES públicos. MATÉRIA DE INICIATIVA RESERVADA AO CHEFE DO poder EXECUTIVO. Vício de iniciativa e violação AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DE PODERES configurados. OFENSA AOS ARTS. 5º, caput, 24, § 2º, 4 e 144 DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. INCONSTITUCIONALIDADE RECONHECIDA, ressalvada a impossibilidade de desconto de eventuais faltas abonadas já usufruídas pelos servidores até a data da liminar que suspendeu os efeitos da norma questionada. AÇÃO PROCEDENTE, com ressalva." (Direta de Inconstitucionalidade nº 2317792-20.2024.8.26.0000; Relator: Campos Mello; Data do julgamento: 19/03/2025)

DIREITO CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI COMPLEMENTAR MUNICIPAL QUE ALTERA PLANO DE CARGOS E CARREIRAS DOS SERVIDORES. CRITÉRIOS DE DESEMPATE PARA PROGRESSÃO FUNCIONAL. INICIATIVA PARLAMENTAR. VÍCIO FORMAL POR USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DE PODERES. PROCEDÊNCIA. I. Caso em exame 1. Ação Direta de Inconstitucionalidade proposta pelo Procurador-Geral de Justiça do Estado de São Paulo contra a Lei Complementar nº 669/2023 do Município de São José dos Campos, de iniciativa parlamentar, que modificou a Lei Complementar nº 453/2011, dispondo sobre critérios de desempate para progressão e promoção na carreira dos servidores municipais. Sustenta-se afronta à Constituição Estadual por vício de iniciativa legislativa, em razão de tratar de regime jurídico de servidores, matéria reservada ao Chefe do Poder Executivo. II. Questão em discussão 2. A questão em discussão consiste em verificar: (i) se a norma impugnada, ao alterar critérios de evolução funcional, incide sobre regime jurídico de servidores, atraindo a





Câmara Municipal de Linhares

Palácio Legislativo "Antenor Elias"

reserva de iniciativa do Prefeito Municipal; (ii) se há violação ao princípio da separação de poderes e à competência privativa do Executivo para legislar sobre cargos, funções e regime jurídico. III. Razões de decidir 3. A Constituição do Estado de São Paulo (art. 144 e art. 24, § 2º) estabelece a iniciativa privativa do Chefe do Executivo para leis que tratem de criação/extinção de cargos, remuneração e regime jurídico dos servidores. 4. A Lei Complementar nº 669/2023, ao estipular critério de desempate baseado em maior tempo de efetivo exercício em cargo, função ou emprego público da Administração Municipal, disciplina matéria inserida no regime jurídico dos servidores. 5. A iniciativa parlamentar configura vício formal insanável, pois interfere em competência exclusiva do Executivo, violando o princípio da separação de poderes (art. 5º da CE e art. 2º da CF). IV. Dispositivo e tese 6. Ação julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade da Lei Complementar nº 669/2023 do Município de São José dos Campos. Tese de julgamento: **"1. É inconstitucional lei municipal de iniciativa parlamentar que altera critérios de progressão ou promoção funcional, por tratar de regime jurídico de servidores, matéria reservada ao Chefe do Poder Executivo"; "2. O vício de iniciativa é insanável e não se afasta pela relevância ou adequação do conteúdo material da norma".** Dispositivos relevantes citados: CF/1988, arts. 2º e 61, § 1º, II, c CE/SP, arts. 5º, 24, § 2º, 4 e 144 Jurisprudência relevante citada: STF, Tema 917 TJSP, ADI nº 3004480-96.2025.8.26.0000, Rel. Damião Cogan, j. 17/09/2025 TJSP, ADI nº 2317792-20.2024.8.26.0000, Rel. Campos Mello, j. 19/03/2025 (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 3005339-15.2025.8.26.0000; Relator (a): José Carlos Ferreira Alves; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 17/12/2025; Data de Registro: 18/12/2025)

Outrossim, há que se registrar o enunciado sumular de nº 09 do EGRÉGIO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO, segundo o qual **"é inconstitucional lei municipal de iniciativa do Poder Legislativo que disponha sobre matéria de competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo"**.

Em arremate, no que tange à criação de despesa pontual pelo Poder Legislativo, o SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, ao examinar o TEMA 917 (ARE 878.911), decidiu que ***em casos de matérias privativas, somente 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.***

Portanto, conclui-se que o projeto em tela está eivado de inconstitucionalidade, violando frontalmente o *princípio da separação e harmonia entre os poderes*.

III. CONCLUSÃO

Diante do exposto, respeitada a natureza opinativa e não vinculante do parecer jurídico, e assegurada a soberania do Plenário, a Comissão de Constituição, Justiça e Redação da Câmara





Câmara Municipal de Linhares

Palácio Legislativo "Antenor Elias"

Municipal de Linhares/ES, entende pela INADMISSIBILIDADE TOTAL DA PROPOSIÇÃO (PLO 216/2025 - Processo nº 19872/2025), por ser INCONSTITUCIONAL.

Linhares/ES, 04 de fevereiro de 2026.

CAIO FERRAZ
Presidente da Comissão

ADRIEL PAJÉ
Relator

SARGENTO ROMANHA
Membro



PROTOCOLO DE ASSINATURA(S)

O documento acima foi assinado eletronicamente e pode ser acessado no endereço <https://linhares.nopapercloud.com.br/autenticidade> utilizando o identificador 3100320033003900300032003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **ADRIEL SILVA SOUZA** em **04/02/2026 14:16**

Checksum: **B46F60B15B009B548E42D66CF3982E41D5A732DFC38EA5C1FF55FC8FAB524A7D**

Assinado eletronicamente por **CARLOS ROBERTO ROMANHA** em **04/02/2026 14:28**

Checksum: **EC9390FE2DCDD66BED1189CCB59CCE28EBE9C8E92718A945458BA8BE431776B2**

Assinado eletronicamente por **Caio Ferraz Ramos** em **05/02/2026 12:08**

Checksum: **96BC44D07B0B7EA8A43F1B32D30D9F82D8D021A2478C052B86A361614E729207**



Autenticar documento em <https://linhares.nopapercloud.com.br/autenticidade>
com o identificador 3100320033003900300032003A00540052004100, Documento assinado digitalmente
conforme art. 4º, II da Lei 14.063/2020.