



**PODER LEGISLATIVO MUNICIPAL DE
ITAPEJARA D'OESTE - PR
C.N.P.J. 77.778.629/0001-91**

Parecer Jurídico¹ nº 33/2024, de 02/09/2024.

Interessado: Excelentíssimo Senhor Vereador **Jonas Ferreira de Andrade**.

Origem: Câmara Municipal de Itapejara D'Oeste, Estado do Paraná.

RELATÓRIO

1. Trata-se de pedido do Senhor Vereador Presidente desta Casa de Leis.
2. Solicita análise jurídica acerca do **Projeto de Lei do Executivo nº 25/2024**, de 26/07/2024.
3. Do referido Projeto de Lei Municipal, extrai-se a seguinte Súmula: *"Institui o teletrabalho, aos servidores do Poder Executivo do Município de Itapejara D'Oeste/PR e dá outras providências"*.
4. É o necessário a relatar. Em seguida, exara-se o opinativo.

ANÁLISE JURÍDICA

5. Está expresso na Lei Orgânica Municipal, de 02/04/1990, o seguinte: *"Art. 65. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer Vereador ou Comissão da Câmara, ao Prefeito Municipal e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Lei Orgânica"*. Há, pois, vários agentes que podem dar início ao competente *processus* legislativo. E esse deve ser rigorosamente respeitado, pena de nulidade e vício. É de se observar que a regra geral, a praxe, é que cabem aos Senhores Vereadores a competência legislativa. Não obstante, o parágrafo primeiro do suprarreferido artigo 65 estabelece a **competência privativa do Prefeito**, enumerando nos três incisos que leis que disponham sobre cargos públicos do Poder Executivo devem ter início pelo Alcaide (grifamos):

I – Criação de cargos, funções ou empregos públicos na Administração direta e indireta do Poder Executivo, ou o aumento de sua remuneração;

II – Servidores públicos do Poder Executivo, seu regime jurídico e provimento de cargos;

III – Criação, estruturação e atribuições das secretarias municipais e órgãos da administração pública municipal".

Assim, a **possibilidade do TELETRABALHO aos Servidores do Poder Executivo**, reflete assunto do Público Municipal de Itapejara D'Oeste, Estado do Paraná, o qual, aliás, cabe exclusivamente ao chefe do Poder Executivo Municipal, ou seja, ao Senhor Prefeito Vilmar Schmoller.

Ora, se assim não fizesse o Senhor Prefeito, a alteração do regime jurídico de servidores da Prefeitura padeceria de inconstitucionalidade. Esta pode ser formal ou material. Em elucidativa explicação, os referidos doutrinadores do Direito ensinam:

¹ *"Os pareceres, quando emitidos por órgão técnico ou pessoa física habilitada da Administração, são manifestações técnicas sobre assunto submetido a uma análise objetiva, de caráter meramente opinativo. Em muitos procedimentos administrativos ex vi legis é obrigatória a emissão de parecer técnico para orientação decisória do agente público, não obstante, o parecer não vincula a decisão da Administração"* (BRAZ, Petrônio. Manual do Assessor Jurídico do Município. 1ª ed. Campinas: Servanda, 2009, p. 1247).



**PODER LEGISLATIVO MUNICIPAL DE
ITAPEJARA D'OESTE - PR
C.N.P.J. 77.778.629/0001-91**

“Por sua vez, a inconstitucionalidade pode decorrer da não observância do processo determinado para elaboração normativa, quando teríamos uma inconstitucionalidade formal, ou de uma contradição entre o conteúdo da lei e o da Lei Fundamental, havendo aí um caso de inconstitucionalidade material.

Canotilho nos ensina que a inconstitucionalidade formal incide sobre “o ato normativo enquanto tal, independentemente de seu conteúdo, e tendo em conta o processo seguido para sua exteriorização”, caso em que o ato seria viciado nos seus pressupostos, no seu processo de formação e em sua forma final. Já a inconstitucionalidade material advinda de vícios de conteúdo do ato normativo, “viciadas são as disposições ou normas singularmente consideradas” (MACEDO, Regina Maria. FERARI, Nery. Controle de Constitucionalidade das Leis Municipais. 3ª ed. São Paulo: RT, 2003, p. 25).

Nesse caso, a *quaestio* de **SERVIDORES DO PODER EXECUTIVO** é de titularidade exclusiva do Prefeito Municipal, Sr. Vilmar Schmoller, visto que “[...] *há matérias de iniciativa reservada a determinado titular com exclusividade, de sorte que o ato será inválido quando a iniciativa legislativa for tomada por outro titular*” (SILVA, José Afonso da. Manual do Vereador. 3ª ed., São Paulo: Malheiros Editores Ltda, 1997, p. 107). E também: “*Uma lei municipal somente é válida se tiver sido elaborada de acordo com a Constituição e a Lei Orgânica, observado rigorosamente o processo legislativo*” (FERREIRA, Edílio. Processo Legislativo. Revista de Direito Administrativo aplicado. Curitiba: Gênese, nº 8, mar. 1996, p. 63). Para não restar qualquer sombra de dúvidas. Acerca dos requisitos para recebimento de um Projeto de Lei, colhe-se da doutrina: “*O titular da iniciativa precisa ter competência para a apresentação do projeto. Não é qualquer pessoa que pode propor projeto de lei. Somente são legítimas para isto aquelas pessoas ou órgãos aos quais a lei outorgar esse poder*”.

Diante do exposto, salvo melhor juízo, entendo que se coaduna com a Legislação Municipal (artigo 65, §1º, incisos I, II e III, da Lei Orgânica Municipal) a competência do Senhor Prefeito Municipal Vilmar Schmoller para encaminhar a essa Casa de Leis o Projeto de Lei com o tema do teletrabalho.

A salvaguarda do **princípio da separação dos poderes** é assegurada pelas normas que instituem a partilha de competência legislativa, razão pela qual a deflagração do processo legislativo pela Casa de Leis nas matérias reservadas pela Constituição Federal é assegurada pelas normas que instituem a partilha de competência legislativa, razão pela qual a deflagração do processo legislativo pela Casa de Leis nas matérias reservadas pela Constituição Federal em seu artigo 61, § 1º, inciso II, letra ‘c’, bem ainda pela Constituição Estadual do Paraná no artigo 65, inciso II, por constituírem usurpação da competência exclusiva do Poder Executivo, devem ser cabalmente afastadas pelo Poder Judiciário, sob o pálio da inconstitucionalidade. Eis o **Princípio da Simetria!** Aliás, a própria Lei Orgânica do Município de Itapejara D'Oeste, por força do princípio da simetria reproduz a norma Federal e Estadual.

6. Portanto, não se verifica nenhum vício formal ou material no Projeto de Lei que poderia suscitar eventual inconstitucionalidade.

7. É, em suma, assunto de **interesse local** (artigo 17, inciso I, da Lei Orgânica Municipal, de 02/04/1990), consectário da autonomia administrativa.

8. As normas relativas aos servidores municipais (teletrabalho) reputam-se de exclusiva competência legislativa do Município, que devem instituir o seu regime funcional nos termos do artigo 39, *caput*, da Constituição Federal, o que decorre de sua autonomia político-administrativa (artigos 1º, 18, 29 e 30 da Constituição Federal de 1988).



**PODER LEGISLATIVO MUNICIPAL DE
ITAPEJARA D'OESTE - PR
C.N.P.J. 77.778.629/0001-91**

Portanto, todo servidor público municipal tem seus direitos e deveres regidos pelo Regime Jurídico Único. Pois não há direito adquirido a regime jurídico. Destarte, a Administração pode promover alterações que entender pertinentes.

9. As normas relativas aos servidores públicos municipais reputam-se de exclusiva competência legislativa do Município, que devem instituir o seu regime funcional nos termos do artigo 39, *caput*, da Constituição Federal, o que decorre de sua autonomia política-administrativa (artigos 1º, 18, 29 e 30, da Constituição Federal). Dentro desta autonomia administrativa, não há dúvida de que a matéria relativa a direitos e deveres dos servidores públicos (teletrabalho) é de iniciativa privativa do Chefe de Poder Executivo, conforme preconizado no artigo 61, §1º, inciso II, alínea 'c' da Carta Maior, aplicável aos Municípios pelo Princípio da Simetria.

Colhe-se da *jurisprudência*, destacando-se a iniciativa do processo legislativo pelo Executivo:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO DE PARANAÍ. REGIME JURÍDICO. SERVIDORES PÚBLICOS MUNICIPAIS. VÍCIO FORMAL DE INICIATIVA. ATO PRIVATIVO DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. INVASÃO DE COMPETÊNCIA LEGISLATIVA. PRINCÍPIO DA SIMETRIA. (ART. 66, INCISO II, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL). Padece de inconstitucionalidade formal, por vício de iniciativa, a Emenda à Lei Orgânica do Município de Paranavaí que versa sobre o regime jurídico dos servidores públicos, de iniciativa da Câmara Municipal, que, por simetria, ofende o art. 66, inciso II, da Constituição Estadual. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE PROCEDENTE.” (TJPR, ADI nº 730393-3, j. OE/TJPR em 17.07.2012, Rel. Des. Nilson Mizuta).

Há de se registrar que é prerrogativa do Poder Executivo promover as alterações que entender oportunas e necessárias no regime jurídico de seus servidores, desde que respeitadas as normas superiores e a irredutibilidade dos vencimentos. Até porque não há direito adquirido a regime jurídico. A Administração pode promover alterações.

Para concluir, importante citar o artigo 17, inciso XIII, da Lei Orgânica Municipal: *“Compete ao Município: organizar o quadro de seus servidores, estabelecendo seu regime jurídico”*. Também o artigo 40, inciso VII, do mesmo diploma legal: *“Compete à Câmara Municipal deliberar com a sanção do prefeito, sobre todas as matérias de competência do Município especialmente: VII – Regime jurídico e lei de remuneração dos servidores públicos municipais da administração direta e indireta”*. Indica que cabe à legislação municipal estabelecer direitos, deveres e quaisquer vantagens aos ocupantes de cargos públicos do Município de Itapejara D'Oeste. Sobre a matéria a lição de Hely Lopes Meirelles (grifamos): *“A competência do Município para organizar o serviço público e seu pessoal é consectário da autonomia administrativa de que dispõe (CF, art. 30, I). Atendidas as normas constitucionais aplicáveis ao servidor público (CF, arts. 37 a 41), bem como os preceitos das leis de caráter nacional e de sua Lei Orgânica, pode o Município elaborar o regime jurídico de seus servidores, segundo as convenientes locais. (...)”*.

Por regime jurídico dos servidores públicos deve-se compreender o *“conjunto de normas que disciplinam os diversos aspectos das relações, estatutárias ou contratuais, mantidas pelo Estado com os seus agentes”* (STF, ADI-MC 766-RS, Tribunal Pleno, Rel. Min. Celso de Mello, 03-09-1992, v. u., RTJ 157/460). Nessa compreensão estão abrangidas as regras institutivas de direitos e obrigações e cuja *“iniciativa é do Poder Executivo, conforme dispõe a alínea 'c' do inciso II do § 1º do artigo 61 da Constituição Federal”* (RTJ 194/848).



**PODER LEGISLATIVO MUNICIPAL DE
ITAPEJARA D'OESTE - PR
C.N.P.J. 77.778.629/0001-91**

Em dimensão mais global, assim se explica:

“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; (o) ao processo administrativo” (STF, ADI-MC 766-RS, Tribunal Pleno, Rel. Min. Celso de Mello, 03-09-1992, v. u., DJ 27-05-94, p. 13.186). (Grifamos).

10. A regulamentação do teletrabalho no campo particular, como exemplo, está prevista nos artigos 75-A a 75-F, da CLT, nos quais são estabelecidas, basicamente, a necessidade de previsão expressa no contrato de trabalho.

11. Confira-se abaixo o conceito de teletrabalho na Administração Pública:

“O teletrabalho na administração pública pode ser conceituado como aquele em que o servidor público pode desenvolver parte ou todo o seu trabalho em casa ou em qualquer outro local, apoiado na utilização das novas ferramentas tecnológicas, em especial, o computador, acesso à Internet, hardwares e softwares necessários para o desempenho de suas funções. As atividades priorizadas devem ter como referência as atribuições em que seja possível, em função da característica do serviço, mensurar objetivamente o desempenho do servidor e a qualidade do serviço prestado (Matias-Pereira, 2013)” (*in* <http://www.unb.br/noticias/unbagencia/artigo.php?id=638>, acesso em 26 de fevereiro de 2016).

E, também:

“Todavia, no âmbito do serviço público municipal não basta que não seja vedado o *home office*, necessário se faz que seja expressamente permitido. De fato, “a lei, ou, mais precisamente, o sistema legal é o fundamento jurídico de toda e qualquer ação administrativa. A expressão “legalidade” deve, pois, ser entendida como “conformidade à lei e, sucessivamente, às subsequentes normas que, com base nela, a Administração expeça para regular mais estritamente sua própria discricção”, adquirindo então um sentido mais extenso. Ou seja, é desdobramento de um dos aspectos do princípio da legalidade o respeito, quando da prática de atos individuais, aos atos genéricos que a Administração, com base na lei, haja produzido para regular seus comportamentos ulteriores” (CELSON ANTONIO BANDEIRA DE MELLO, *in* “Curso de Direito Administrativo”, 17ª edição, São Paulo: Malheiros, 2004, pág. 67).



**PODER LEGISLATIVO MUNICIPAL DE
ITAPEJARA D'OESTE - PR
C.N.P.J. 77.778.629/0001-91**

Pois o Município é refém do Princípio da Legalidade, conforme determina a Lei Orgânica Municipal, de 02/04/1990, *in verbis*: “Art. 109. A administração pública municipal, direta ou indireta, obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência”.

12. Entre as vantagens da utilização desse instituto se pode mencionar a redução do estresse do empregado, a maior produtividade, a proteção ao meio ambiente com o trânsito de menor fluxo de veículos, redução da poluição, a economia de espaço físico, etc.

CONCLUSÃO

13. Diante do exposto, salvo melhor juízo, entendo que se coaduna, **sendo constitucionalmente correto** com os Princípios da Administração Pública contidos no artigo 37, *caput*, da Constituição Federal, bem como na Legislação Municipal, em especial o artigo 65, §1º, inciso II, da Lei Orgânica Municipal, o teor do Projeto de Lei do Poder Executivo, relativamente aos servidores públicos municipais (teletrabalho), sendo assunto de **interesse local**, de competência dos municípios disciplinar acerca da matéria, conforme determina o inciso I do artigo 30 da Constituição Federal e artigo 17, inciso I, da Lei Orgânica Municipal, de 02/04/1990.

14. É o parecer, ora submetido à douta apreciação de Vossas Excelências e das Comissões Obrigatórias. O tema é obrigatório à Comissão de Justiça e Redação (artigo 38 do Regimento Interno), também à Comissão de Finanças e Orçamento, já que envolve assunto de caráter financeiro de forma indireta, (artigo 39 do Regimento Interno) e Políticas Públicas, pois trata da “organização administrativa da Prefeitura” (artigo 39-A, inciso I, do Regimento Interno).

15. Verifica-se equívoco de ortografia, a saber, o qual pode ser objeto da Comissão de Justiça e Redação quanto ao aspecto gramatical, para fins do artigo do Regimento Interno (artigo 97, §2º):

✓ Art. 7º, *caput*: **Direto** (**Diretor**).

Município de Itapejara D'Oeste, aos dois dias do mês de setembro do ano dois mil e vinte e quatro de nosso Senhor Jesus Cristo.

OTÁVIO AUGUSTO INÁCIO MASSIGNAN
OAB/PR nº 79.037
Advogado da Câmara Municipal de Itapejara D'Oeste