

 <p>ESTADO DO ESPÍRITO SANTO ASSEMBLEIA LEGISLATIVA</p>	Processo Legislativo	Página
	Carimbo / Rubrica	

## PARECER TÉCNICO-JURÍDICO

**Proposição:** Projeto de Lei Complementar nº 042/2022.

**Autor (a):** Deputado Bruno Lamas.

**Assunto:** Determina a contagem do período de calamidade pública decorrente da pandemia da COVID-19, para fins de período aquisitivo necessário para a concessão de anuênios, triênios, quinquênios, licenças-prêmio e demais mecanismos equivalentes, dos quais decorram direitos dos servidores públicos da Administração Direta, Indireta, Autárquica e Fundacional, no âmbito do Estado do Espírito Santo.

### 1. RELATÓRIO

Mediante a apresentação da presente proposição destaca-se a nobre intenção parlamentar de determinar a contagem do período de calamidade pública decorrente da pandemia da COVID-19, para fins de período aquisitivo necessário para a concessão de anuênios, triênios, quinquênios, licenças-prêmio e demais mecanismos equivalentes, dos quais decorram direitos dos servidores públicos da Administração Direta, Indireta, Autárquica e Fundacional, no âmbito do Estado do Espírito Santo.

A proposição foi protocolada na Assembleia Legislativa em 20.09.2021 e lida no expediente da sessão ordinária do dia 21.09.2021, oportunidade em que recebeu despacho da Presidência determinando sua publicação e distribuição às comissões permanentes, após cumprimento do disposto no artigo 120 do Regimento Interno.

Após registro, certificação da inexistência de proposições e normas similares e juntada de estudo de técnica legislativa, foi a matéria distribuída a esta Procuradoria para elaboração de parecer técnico, nos termos do artigo 121 do Regimento Interno.

É o relatório.

### 2. FUNDAMENTAÇÃO

Segundo a justificativa autoral, a medida se faz necessária em face da alteração promovida na Lei Complementar Federal nº 173/2020<sup>1</sup> pela Lei Complementar Federal nº 191/2022, conforme se infere de sua transcrição abaixo:

<sup>1</sup> [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp173.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp173.htm)



 <p>ESTADO DO ESPÍRITO SANTO ASSEMBLEIA LEGISLATIVA</p>	Processo Legislativo	Página
	Carimbo / Rubrica	

*JUSTIFICATIVA: A edição da Lei Complementar nº 173, de 2020, no contexto do surgimento da pandemia da COVID-19, ocorreu em um momento de grandes incertezas e teve, como contrapartida de auxílio financeiro do Governo Federal aos demais entes da Federação, a tomada de medidas de redução de direitos dos servidores. Ocorre que, passado o tempo, verificou-se que as previsões negativas e de incerteza quando ao rumo da economia brasileira não se confirmaram em sua integralidade. Ao menos, não aos cofres públicos do Estado do Espírito Santo, que inclusive teve aumento de arrecadação e de receita. Porém, a LC 173/2020 deixou marcas indeléveis nos direitos dos servidores, como por exemplo, a suspensão da contagem de tempo para fins de quinquênio e sextaparte, no período entre maio de 2020 e dezembro de 2021. Desta forma, e considerando que as receitas orçamentárias do Estado cresceram nos anos de 2020 e 2021, apresentamos esta proposição que permite a contagem de tempo proibida pela LC 173/2020 a todos os servidores públicos estaduais, em linha com a previsão da Lei Complementar Federal 191/2022. A ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO, por meio do Deputado, que esta subscreve, resolve em face de todo o exposto conclamar o apoio dos nobres Pares à aprovação do presente Projeto de Lei Complementar, para causa tão relevante aos servidores públicos capixabas.*

A Constituição Federal, em algumas hipóteses, reserva a possibilidade de dar início ao processo legislativo a apenas algumas autoridades ou órgãos como forma de subordinar a eles a conveniência e a oportunidade da deflagração do debate legislativo em torno do assunto reservado, mormente quanto as leis que disponham sobre servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria, conforme se depreende das disposições do artigos 61, § 1º, inciso II, alínea "c", e 84, inciso III, da Constituição Federal, *in verbis*:

*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:*

*(...)*



 <p>ESTADO DO ESPÍRITO SANTO ASSEMBLEIA LEGISLATIVA</p>	Processo Legislativo	Página
	Carimbo / Rubrica	

*II - disponham sobre:*

*(...)*

*c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;*

*Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:*

*(...)*

*III - iniciar o processo legislativo, na forma e nos casos previstos nesta Constituição;*

Por outro lado, conforme entendimento consolidado do Supremo Tribunal Federal, em face do Princípio da Simetria, os Estados-membros, em tema de processo legislativo, devem observância à sistemática adotada pela Constituição Federal, conforme os acórdãos, *in verbis*:

*EMENTA Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei estadual nº 5.729/95. Regime Jurídico do Policial Militar. Vício de Iniciativa (CF, art. 61, § 1º, II, c e f). Elegibilidade do policial militar. Matéria de Direito Eleitoral. Competência legislativa da União (CF, art. 22, I, e art. 14, § 8º). Direito de opção pela fonte da qual deverá receber sua remuneração. Violação ao art. 38 da Carta Fundamental. 1. É inconstitucional, por afronta à iniciativa privativa prevista no art. 61, § 1º, II, c e f, da Constituição, a Lei nº 5.729/95 do Estado de Alagoas, que dispõe sobre a transferência para a reserva e a reforma do policial militar, por se tratar de matérias afetas ao seu regime jurídico. 2. Ao dispor sobre o regime jurídico a que o policial militar estaria sujeito em caso de eleição para cargo público, a Lei estadual nº 5.729/95 invadiu competência legislativa da União, prevista no art. 22, I, da Constituição. 3. A Lei estadual nº 5.729/95 ofendeu, ainda, o conteúdo material do art. 14, § 8º, da Constituição, quando previu hipóteses i) de retorno ao serviço de policial militar que tenha assumido cargo público eletivo e ii) de opção pela fonte de remuneração. 4. A autorização, ao militar eleito, de optar pela fonte de pagamento, qualquer que seja a natureza do mandato, destoia do regramento constitucional disposto no art. 38 da Carta Fundamental, que somente permite o direito de opção nas estritas hipóteses de vereador e de prefeito municipal. 5. Ausência de prejuízo da ação no que se refere ao art. 3º, incisos V e VI, da Lei estadual nº 5.729/95. O vício de iniciativa é suficiente para configurar a inconstitucionalidade do dispositivo, o que dispensa maiores considerações acerca da alteração de parâmetro promovida pela Emenda Constitucional nº 18/98. 6. Ação direta julgada procedente.<sup>2</sup> (grifou-se)*

<sup>2</sup>ADI 1381 / AL - Relator(a): Min. DIAS TOFFOLI - Julgamento: 21/08/2014 - Órgão Julgador: Tribunal Pleno.





*EMENTA: Ação direta de inconstitucionalidade. Lei Complementar nº 109, de 08 de abril de 1994, do Estado de Rondônia. - A presente ação direta não está prejudicada, porquanto, embora o parâmetro constitucional proposto para a aferição da constitucionalidade, ou não, da lei em causa - e parâmetro esse que é o artigo 61, § 1º, II, "c", da Carta Magna Federal - tenha tido sua parte final ("de civis, reforma e transferência de militares para a inatividade") revogada pela Emenda Constitucional nº 18/98, sua parte inicial ("servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria"), que é a que interessa no caso, continua a mesma e abrangente dos servidores públicos civis. - No mérito, já se firmou o entendimento desta Corte no sentido de que, também em face da atual Constituição, as normas básicas da Carta Magna Federal sobre processo legislativo, como as referentes às hipóteses de iniciativa reservada, devem ser observadas pelos Estados-membros. Assim, não partindo a lei estadual ora atacada da iniciativa do Governador, e dizendo ela respeito a regime jurídico dos servidores públicos civis, foi ofendido o artigo 61, § 1º, II, "c", da Carta Magna. Ação direta que se julga procedente, para declarar-se a inconstitucionalidade da Lei Complementar nº 109, de 08 de abril de 1994, do Estado de Rondônia.<sup>3</sup> (grifou-se)*

*Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 7.203/2010 DO ESTADO DE ALAGOAS, DE INICIATIVA PARLAMENTAR. CRIAÇÃO DE LICENÇA PARA OS POLICIAIS E BOMBEIROS MILITARES ESTADUAIS EM RAZÃO DO DESEMPENHO DE MANDATO CLASSISTA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO PARA A ELABORAÇÃO DE LEIS QUE DISPONHAM SOBRE REGIME JURÍDICO E REMUNERAÇÃO DOS SERVIDORES MILITARES ESTADUAIS (ARTIGO 61, § 1º, II, A, C E F, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL). AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE CONHECIDA E JULGADO PROCEDENTE O PEDIDO. 1. A reserva legal e a iniciativa do processo legislativo são regras básicas do processo legislativo federal, de observância compulsória pelos demais entes federativos, mercê de implicarem a concretização do princípio da separação e independência dos Poderes. Precedentes: ADI 2.873, rel. min. Ellen Gracie, Plenário, DJe de 9/11/2007; ADI 637, rel. min. Sepúlveda Pertence, Plenário, DJ de 1º/10/2004; e ADI 766, rel. min. Sepúlveda Pertence, Plenário, DJ de 11/12/1998. 2. A iniciativa das leis que disponham sobre o regime jurídico dos servidores estaduais, bem como sobre a remuneração dos servidores civis e militares da administração direta e autárquica estadual, compete aos Governadores dos*

<sup>3</sup> ADI 1201 / RO – Relator(a): Min. MOREIRA ALVES - Julgamento: 14/11/2002 - Órgão Julgador: Tribunal Pleno.



 <p>ESTADO DO ESPÍRITO SANTO ASSEMBLEIA LEGISLATIVA</p>	Processo Legislativo	Página
	Carimbo / Rubrica	

Estados-membros, à luz do artigo 61, § 1º, II, a, c, e f, da Constituição Federal, que constitui norma de observância obrigatória pelos demais entes federados, em respeito ao princípio da simetria. Precedentes: ADI 3.295, rel. min. Cezar Peluso, Plenário, DJe de 5/8/2011; ADI 3.930, rel. min. Ricardo Lewandowski, Plenário, DJe de 23/10/2009; e ADI 3.555, rel. min. Cezar Peluso, Plenário, DJe de 8/5/2009. 3. In casu, a Lei 7.203/2010 do Estado de Alagoas, de origem parlamentar, ao instituir modalidade de licença para os policiais e bombeiros militares estaduais em razão do desempenho de mandato classista, usurpou a iniciativa do chefe do Poder Executivo para a elaboração de leis que disponham sobre regime jurídico e remuneração dos servidores militares estaduais. 4. Ação direta de inconstitucionalidade conhecida e julgado procedente o pedido, para declarar a inconstitucionalidade da Lei 7.203/2010 do Estado de Alagoas.<sup>4</sup> (grifou-se)

**E M E N T A:** AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI COMPLEMENTAR Nº 252/2002 EDITADA PELO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO – DIPLOMA LEGISLATIVO QUE RESULTOU DE INICIATIVA PARLAMENTAR – SERVIDOR PÚBLICO ESTADUAL – REGIME JURÍDICO – LEI ESTADUAL QUE ESTENDE A DETERMINADA CATEGORIA DE SERVIDORES PÚBLICOS ESTADUAIS O BENEFÍCIO DA LICENÇA REMUNERADA – USURPAÇÃO DO PODER DE INICIATIVA RESERVADO AO GOVERNADOR DO ESTADO – OFENSA AO PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA SEPARAÇÃO DE PODERES – INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL – REAFIRMAÇÃO DA JURISPRUDÊNCIA CONSOLIDADA PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL NO TEMA – PRECEDENTES – PARECER DA PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA PELA INCONSTITUCIONALIDADE – AÇÃO DIRETA JULGADA PROCEDENTE. PROCESSO LEGISLATIVO E INICIATIVA RESERVADA DAS LEIS – O desrespeito à prerrogativa de iniciar o processo legislativo, que resulte da usurpação de poder sujeito à cláusula de reserva, traduz vício jurídico de gravidade inquestionável, cuja ocorrência reflete típica hipótese de inconstitucionalidade formal, apta a infirmar, de modo irremissível, a própria integridade do diploma legislativo eventualmente editado. Situação ocorrente na espécie, em que o diploma legislativo estadual, de iniciativa parlamentar, incidiu em domínio constitucionalmente reservado à atuação do Chefe do Poder Executivo: regime jurídico dos servidores públicos e disciplina da remuneração funcional, com consequente aumento da despesa pública (RTJ 101/929 – RTJ 132/1059 – RTJ 170/383, v.g.). A usurpação da prerrogativa de instaurar o processo legislativo, por iniciativa parlamentar, qualifica-se

<sup>4</sup> ADI 4648 / AL –Relator(a): Min. LUIZ FUX - Julgamento: 30/08/2019 - Órgão Julgador: Tribunal Pleno



 <p>ESTADO DO ESPÍRITO SANTO ASSEMBLEIA LEGISLATIVA</p>	Processo Legislativo	Página
	Carimbo / Rubrica	

*como ato destituído de qualquer eficácia jurídica, contaminando, por efeito de repercussão causal prospectiva, a própria validade constitucional da norma que dele resulte. Precedentes. Doutrina. Nem mesmo eventual aquiescência do Chefe do Poder Executivo mediante sanção, expressa ou tácita, do projeto de lei, ainda quando dele seja a prerrogativa usurpada, tem o condão de sanar esse defeito jurídico radical. Insubsistência da Súmula nº 5/STF (formulada sob a égide da Constituição de 1946), em virtude da superveniente promulgação da Constituição Federal de 1988. Doutrina. Precedentes. SIGNIFICAÇÃO CONSTITUCIONAL DO REGIME JURÍDICO DOS SERVIDORES PÚBLICOS (CIVIS E MILITARES) – A locução constitucional "regime jurídico dos servidores públicos" corresponde ao conjunto de normas que disciplinam os diversos aspectos das relações, estatutárias ou contratuais, mantidas pelo Estado com os seus agentes. Nessa matéria, o processo de formação das leis está sujeito, quanto à sua válida instauração, por efeito de expressa reserva constitucional, à exclusiva iniciativa do Chefe do Poder Executivo. Precedentes. ATUAÇÃO DO ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO NO PROCESSO DE FISCALIZAÇÃO CONCENTRADA DE CONSTITUCIONALIDADE – O Advogado-Geral da União – que, em princípio, atua como curador da presunção de constitucionalidade do ato impugnado (RTJ 131/470 – RTJ 131/958 – RTJ 170/801-802, v.g.) – não está obrigado a defender o diploma estatal, se este veicular conteúdo normativo já declarado incompatível com a Constituição da República pelo Supremo Tribunal Federal em julgamentos proferidos no exercício de sua jurisdição constitucional. Precedentes.<sup>5</sup> (grifou-se)*

*EMENTA Ação direta de inconstitucionalidade. Lei nº 7.385/2002 do Estado do Espírito Santo. Alteração da nomenclatura do cargo de perito em fotografia criminal e dos requisitos de escolaridade exigidos para o ingresso na função. Aumento de remuneração. Projeto de origem parlamentar. Vício de iniciativa. Inconstitucionalidade formal. 1. Lei estadual que trata do regime jurídico, da remuneração e dos critérios de provimento de cargo público componente dos quadros de polícia civil estadual. Inconstitucionalidade formal da norma, tendo em vista a usurpação da competência privativa do chefe do Poder Executivo - consagrada no art. 61, § 1º, inciso I, alíneas a e c, da Constituição Federal – para iniciar processo legislativo que disponha sobre critérios de provimento de cargos, regime jurídico e aumento de remuneração de servidores públicos. Precedentes. 2. Ação julgada procedente.<sup>6</sup> (grifou-se)*

<sup>5</sup> ADI 2715 / ES - Relator(a): Min. CELSO DE MELLO - Julgamento: 01/08/2018 - Órgão Julgador: Tribunal Pleno.

<sup>6</sup> ADI 2834 / ES - Relator(a): Min. DIAS TOFFOLI - Julgamento: 20/08/2014 - Órgão Julgador: Tribunal Pleno.



 <p>ESTADO DO ESPÍRITO SANTO ASSEMBLEIA LEGISLATIVA</p>	Processo Legislativo	Página
	Carimbo / Rubrica	

*EMENTA: Ação Direta de Inconstitucionalidade. Pedido de concessão de medida cautelar. 2. Lei nº 7.341, de 2002, do Estado do Espírito Santo, que dispõe sobre a necessidade de diploma de graduação em curso superior de ensino para o cargo de Agente de Polícia. 3. Regime jurídico de servidores públicos. Lei de iniciativa da Assembleia Legislativa. Vício de iniciativa. 4. Configuração dos requisitos de plausibilidade jurídica do pedido e conveniência política de suspensão da vigência da Lei. 5. Cautelar deferida com efeitos ex tunc.<sup>7</sup> (grifou-se)*

Por seu turno, a Constituição deste Estado, em simetria com a Constituição Federal e em consonância com a Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, atribui competência privativa ao Governador do Estado para propor leis que disponham sobre servidores públicos do Poder Executivo, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria de civis, reforma e transferência de militares para a inatividade, conforme estabelecido nos seus artigos 63, parágrafo único, inciso IV, e 91, incisos II, *in verbis*:

*Art. 63. A iniciativa das leis cabe a qualquer membro ou comissão da Assembleia Legislativa, ao Governador do Estado, ao Tribunal de Justiça, ao Ministério Público e aos cidadãos, satisfeitos os requisitos estabelecidos nesta Constituição.*

*Parágrafo único. São de iniciativa privativa do Governador do Estado as leis que disponham sobre:*

*(...)*

*IV - servidores públicos do Poder Executivo, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria de civis, reforma e transferência de militares para a inatividade;*

*Art. 91. Compete privativamente ao Governador do Estado:*

*(...)*

*II - iniciar o processo legislativo, na forma e nos casos previstos nesta Constituição;*

No presente caso, verifica-se que a proposição em apreço determina a contagem do período de calamidade pública decorrente da pandemia da COVID-19, para fins de período aquisitivo necessário para a concessão de anuênios, triênios, quinquênios, licenças-prêmio e demais mecanismos equivalentes, dos quais decorram direitos dos servidores públicos da Administração Direta, Indireta, Autárquica e Fundacional, no âmbito do Estado do Espírito Santo.

<sup>7</sup> ADI 2856 MC / ES - Relator(a): Min. GILMAR MENDES - Julgamento: 24/09/2004 - Órgão Julgador: Pleno.



 <p>ESTADO DO ESPÍRITO SANTO ASSEMBLEIA LEGISLATIVA</p>	Processo Legislativo	Página
	Carimbo / Rubrica	

Nesse talante, constitui fato incontroverso que o projeto trata do regime jurídico único dos servidores públicos civis da administração direta, das autarquias e das fundações públicas do Estado do Espírito Santo.

Percebe-se, assim, que a proposição caracteriza interferência no funcionamento da Administração Pública Estadual, deixando de observar a competência privativa do Governador do Estado para iniciativa de leis que disponham sobre servidores públicos do Poder Executivo e o seu respectivo regime jurídico.

Em suma, a proposição está eivada de inconstitucionalidade formal subjetiva, por afrontar as disposições previstas no artigo 63, parágrafo único, inciso IV, combinado com o artigo 91, incisos II, da Constituição Estadual.

No entanto, tendo em vista o alcance social da propositura, bem como a competência legislativa remanescente do Estado na matéria, nos termos do artigo 25, § 1º, da Constituição Federal<sup>8</sup>, cumpre evidenciar que o vício de iniciativa pode ser superado por meio da utilização da indicação prevista no Regimento Interno.<sup>9</sup>

### 3 - CONCLUSÃO

Pelo exposto, opina-se pela **INCONSTITUCIONALIDADE** do presente **PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 042/2022**, de autoria do Deputado Bruno Lamas, que determina a contagem do período de calamidade pública decorrente da pandemia da COVID-19, para fins de período aquisitivo necessário para a concessão de anuênios, triênios, quinquênios, licenças-prêmio e demais mecanismos equivalentes, dos quais decorram direitos dos servidores públicos da Administração Direta, Indireta, Autárquica e Fundacional, no âmbito do Estado do Espírito Santo.

É o entendimento que se submete à consideração superior.

Assembleia Legislativa, em 27 de setembro de 2022.

**JULIO CESAR BASSINI CHAMUN**  
Procurador Adjunto

<sup>8</sup>Art. 25. Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição. § 1º São reservadas aos Estados as competências que não lhes sejam vedadas por esta Constituição. (...)

<sup>9</sup> Art. 141. A Assembleia Legislativa exerce sua função legislativa por via das seguintes proposições: (...) VIII - indicação. Art. 174. Indicação é a proposição em que se sugere aos Poderes do Estado ou da União medidas de interesse público cuja iniciativa legislativa ou execução administrativa não seja de competência do Poder Legislativo.

