



CÂMARA MUNICIPAL DE ITAÚ DE MINAS
ESTADO DE MINAS GERAIS
DEPARTAMENTO JURÍDICO

Destinatário: Presidência da Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final.

Referente : Projeto de Lei nº 07, de 08 de março de 2022.

PARECER JURÍDICO SOBRE PROJETO DE LEI
Nº 07/2022, DO ILUSTRE PREFEITO MUNICI-
PAL, SR. NORIVAL FRANCISCO DE LIMA,
PARA AMPLIAÇÃO DA QUANTIDADE DE VA-
GAS AO CARGO DE “ASSESSOR ADMINISTRA-
TIVO” NOS QUADROS DO PODER EXECUTIVO
LOCAL, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.

DO RELATÓRIO

Foi encaminhado ao presente Setor Jurídico desta ilustre Câmara Municipal de Itaú de Minas, para emissão de Parecer, o Projeto de Lei nº 07, de 08 de março de 2022, devidamente acompanhado da “Mensagem nº 03/2022” e da “Estimativa de Impacto Orçamentário-financeiro”, todos da lavra do ilustre Prefeito Municipal, Sr. Norival Francisco de Lima.

Mencionada proposição almeja “*ampliar, no âmbito do Poder Executivo Municipal, o cargo [de] Assessor Administrativo*”, conforme texto estampado no bojo do Projeto de Lei 07/2022, discriminando a “Estimativa de Impacto Orçamentário-financeiro”, por sua vez, que a proposição “*cria 03 cargos de Assessor Administrativo para a Prefeitura Municipal*”, nesses exatos termos.

Outrossim, a Mensagem nº 03/2022 especifica que “*rotineiramente buscamos profissionais com perfil de assessoria administrativa e temos dificuldades em pontuar junto aos servidores municipais. Assim, quando encontramos este perfil devemos creditar-lhes aprimoramento e reconhecimento. [É] o que buscaremos por este projeto*”.

É o sucinto Relatório.



CÂMARA MUNICIPAL DE ITAÚ DE MINAS
ESTADO DE MINAS GERAIS
DEPARTAMENTO JURÍDICO

DA INICIATIVA DO PROJETO DE LEI

A nova Lei Orgânica do Município de Itaú de Minas – MG, com início de vigência a partir de 1º de janeiro de 2019, estabelece :

Art. 56 – 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.

De acordo com o artigo, supra, a “iniciativa” de Leis Ordinárias no Município cabe a qualquer Vereador ou Comissão da Câmara, ao Prefeito Municipal ou, ainda, aos cidadãos, nas formas consignadas na Lei Orgânica local.

Com efeito, nenhuma mácula atinge a presente proposição no tocante, especificamente, à forma de se “iniciar” seu Processo Legislativo, posto que apresentado pelo ilustre Prefeito Municipal, Sr. Norival Francisco de Lima, em sintonia às normas de regência da questão.

Não bastasse, os incisos III e IV do artigo 84 da Lei Orgânica Municipal estipulam, em sintonia, que o tema sob análise pertence à competência privativa do Prefeito, nos seguintes termos, *in verbis* :

Art. 84 – Compete, privativamente, ao Prefeito : (...)

III - exercer, com o auxílio dos Secretários Municipais, a direção superior da administração municipal; (...)

IV - iniciar o processo legislativo, na forma e nos casos previstos nesta Lei Orgânica; (...)

VII - dispor sobre a organização e o funcionamento da administração municipal, na forma da lei;

De todo o exposto, não subsistem vícios à “iniciativa” do presente Projeto de Lei, o qual segue as diretivas legais incidentes ao ponto sob análise, em sintonia ao ordenamento jurídico vigente.

DA COMPETÊNCIA MUNICIPAL PARA LEGISLAR SOBRE O TEMA

Noutra questão, agora quanto à competência outorgada aos Municípios para instituir norma legal voltada ao disciplinamento da matéria tratada no Processo Legislativo sob exame, segue, inicialmente, texto do art. 30 de nossa Constituição Federal, o qual assevera, *in verbis* :



CÂMARA MUNICIPAL DE ITAÚ DE MINAS
ESTADO DE MINAS GERAIS
DEPARTAMENTO JURÍDICO

Art. 30. Compete aos Municípios :

I - legislar sobre assuntos de interesse local; (...)

V - organizar e prestar (...) os serviços públicos de interesse local (...).

Some-se a isso os termos da Constituição do Estado de Minas Gerais que, além de reforçar diretiva de nossa Carta Republicana Maior, supra, também reafirmou a competência dos Municípios para “*legislar sobre assuntos de interesse local*”, entendendo-se como tal, inclusive, a “*organização dos serviços administrativos*” (art. 171, incisos I, *caput* e alínea “f”, da C.E.M.G.), *in verbis* :

Da Competência do Município

Art. 169 – O Município exerce, em seu território, competência privativa e comum ou suplementar, a ele atribuída pela Constituição da República e por esta Constituição.

Art. 170 – A autonomia do Município se configura no exercício de competência privativa, especialmente: (...)

VI – organização e prestação de serviços públicos de interesse local, diretamente ou sob regime de concessão, permissão ou autorização, incluído o transporte coletivo de passageiros, que tem caráter essencial.

Parágrafo único – No exercício da competência de que trata este artigo, o Município observará a norma geral respectiva, federal ou estadual.

Art. 171 – Ao Município compete legislar:

I – sobre assuntos de interesse local, notadamente : (...)

e) o regime jurídico único de seus servidores (...);

f) a organização dos serviços administrativos;

E em perfeita harmonia às normas constitucionais, supra, a Lei Orgânica Municipal, por sua vez, pronunciou-se expressamente quanto aos “*assuntos de interesse local*” e também sobre organização de “*seus serviços administrativos*”, como é o caso tratado no feito, *in verbis* :

Art. 10. Compete ao Município prover a tudo quanto respeite a seu interesse, e entre outras atribuições:

I- legislar sobre assuntos de interesse local;

II- suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

(...)

XII- organizar, regulamentar e executar seus serviços administrativos (...).



CÂMARA MUNICIPAL DE ITAÚ DE MINAS
ESTADO DE MINAS GERAIS
DEPARTAMENTO JURÍDICO

Assim, exatamente para tratar de “*assuntos de interesse local*” (inciso I) e para “*organizar, regulamentar e executar seus serviços administrativos*” (inciso XII), ambos presentes no art. 10 da Lei Orgânica Municipal, dentre outras passagens acima transcritas, resta pacífica a permissão dada ao Município de Itaú de Minas para disciplinar, em lei local, a questão tratada no presente Projeto de Lei, sem máculas a daí emergir.

Essa é a razão, acresça-se, pela qual a Lei Orgânica disse ser da competência desta ilustre Câmara Municipal deliberar sobre “*matérias de competência do Município, especialmente (...) criação, transformação e extinção de cargos, empregos e funções públicas (e os) servidores públicos municipais da administração direta*” (art. 28, *caput* e incisos VII e VIII, ambos da LOM), nada havendo a impedir, por mais essa razão, o exame da proposição.

DA ANÁLISE DA MATÉRIA

Verifica-se que o Prefeito Municipal pretende, pelo presente feito, mera “ampliação” da disponibilização de vagas (e não “criação” de novo cargo) de “Assessor Administrativo” junto aos quadros do Poder Executivo deste Município de Itaú de Minas, instruindo a proposição com “Mensagem” e “Estimativa de Impacto Orçamentário-financeiro” condizentes ao tema, sem obstáculos, como ressaltado, à análise final da matéria.

A propósito disso, a “Mensagem 03/2022” trouxe elementos de cunho “político-administrativos” dos motivos pelos quais o ilustre Prefeito Municipal iniciou a proposição, elementos esses, entretanto, cujos exames não se atêm à obrigação precípua deste parecerista, posto que ora se analisa, especificamente, assuntos de fundo legal e/ou constitucional aí inseridos, sem obstáculos a que os nobres edis debrucem-se livremente sobre tais questões, caso queiram, posto que a tanto competentes.

Da mesma forma, também a matéria técnica aferida na “Estimativa de Impacto Orçamentário-Financeiro” (anexa) não pertence à área de conhecimento deste parecerista, sem prejuízo, contudo, a que os nobres edis busquem auxílios, querendo, junto ao Setor Contábil Financeiro desta i. Casa de Leis, o qual detém qualificação suficiente a tal fim.

Informe-se, mais, que o Projeto de Lei não está “criando” cargo, mas sim “ampliando” a quantidade de vagas disponibilizadas ao cargo de “Assessor Administrativo”, não havendo que se falar ao momento, portanto, em mácula a preceitos legais condizentes à “criação de novo cargo”.



CÂMARA MUNICIPAL DE ITAÚ DE MINAS
ESTADO DE MINAS GERAIS
DEPARTAMENTO JURÍDICO

A toda evidência, a ampliação da quantidade de vagas para determinado cargo preexistente nos quadros do Poder Executivo local se afigura, é certo, como ato da competência exclusiva do ilustre Prefeito Municipal, na linha do disposto no art. 84, incisos III, IV e VII da Lei Orgânica Municipal (passagens acima transcritas), nada havendo a afastar o processamento da matéria e sua derradeira deliberação em Plenário pelos nobres Vereadores, em obediência aos ditames do ordenamento jurídico pátrio.

Nesse sentido, a jurisprudência do egrégio STF não diverge, cabendo colacionar o julgado abaixo, incidente por analogia ao presente caso, conforme segue :

ADI. CRIAÇÃO DE CARGOS, FUNÇÕES OU EMPREGOS PÚBLICOS. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO.

Criação de cargos, funções ou empregos públicos. Competência privativa do Chefe do Poder Executivo. Conforme preceitua o artigo 61, § 1º, II, a, da Constituição Federal, são de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo as leis que disponham sobre criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou que impliquem aumento de sua remuneração.

(STF; ADI 2050 RO; Trib. Pleno; Rel. Min. MAURÍCIO CORRÊA; DJ 02-04-2004)

Ultrapassado todo o acima expresso, e sem obstáculos, ademais, à livre apreciação da proposição na forma como “já agora” se apresenta, percebe-se porém caber “corrigenda”, “em tese”, ao texto da proposição, consoante o que restará disposto no tópico abaixo. Vejamos.

HIPOTÉTICA “AUSÊNCIA DE CLAREZA” E/OU “CERTeza” DO TEXTO

Conforme se percebe, o texto do *caput* do art. 1º da proposição assevera, expressamente, que “*fica ampliado (...) o cargo (...) a seguir relacionado*”, concluindo a alínea “a” deste artigo, por conseguinte, com os seguintes termos : “*Nível: II – CDA – 061 – (001 a 005)*”.

Emerge cristalino, no caso, que a descrição “(001 a 005)”, logo acima transcrita, refere-se ao “*Anexo VI, da Lei Municipal nº 40, de 28/12/90*”, até porque assim descrito no “parágrafo único” do art. 1º da proposição. Da mesma forma, o *caput* do art. 2º também aponta que “*o cargo comissionado, ora ampliado, passa a compor*” o mesmo Anexo VI.

A este respeito, este parecerista pede licença para destacar, *data venia*, que o texto da proposição, na forma como apresentado, permite instaurar dúvidas interpretativas sobre o sentido da norma jurídica que se busca instituir, tudo em oposição, destarte, à “certeza” que deveria emanar de textos de lei.



CÂMARA MUNICIPAL DE ITAÚ DE MINAS
ESTADO DE MINAS GERAIS
DEPARTAMENTO JURÍDICO

No caso, a proposição não deixa robustamente configurado, do que entendo, se a intenção do i. Chefe do Executivo seria (A UMA) acrescentar mais “005” (cinco) “novas” vagas ao total disponibilizado para o cargo de Assessor Administrativo (“ampliando”, nesse valor, o quantitativo de “novas” vagas às já existentes, por força do *caput* do art. 1º).

Ou, ao contrário, se a intenção seria (A DUAS) que o “total final” do número de vagas para mencionado cargo passasse a ser de “005” (por consequência, neste caso, do texto do *caput* do art. 2º, o qual aduz sobre quantidade de vagas a “compor” a lei originária, sem aí especificar, porém, qual quantitativo exato passará a “compor” tal lei).

Certo é que subsistem, “em tese”, mais de 01 (uma) possibilidade de interpretação, só no ponto ora discriminado, inexistindo a “clareza” necessária a textos de lei, como dito antes.

Mas não apenas isso ! De forma “desalinhada” ao aqui tratado, a “Estimativa de Impacto Orçamentário-financeiro”, imprescindível no tema da proposição, diz que a proposição “*cria 03* (frise-se : “TRÊS”) *cargos de Assessor Administrativo*”, mas tal quantidade não se adequa, novamente “em tese”, ao que se pode interpretar da passagem “(001 a 005)” consignada na supra mencionado alínea “a” do art. 1º da proposição. E isso, inclusive, sem nenhuma menção “expressa” dos motivos pelos quais esse trabalho de aferição orçamentário baseou-se no quantitativo em questão (ainda que, nesse ponto, possa-se encontrar mais outra interpretação cabível, circunstância que, se implementada, poderia afastar ainda mais a compreensão da proposição da sempre destacada “certeza” e “clareza” que nela deveria subsistir, já em seu nascedouro).

Considerando todo o exposto, e tendo em mente que a questão (se acaso interpretada como ora opinado) pode ser corrigida, “ao momento”, de forma célere, posto tratar, “em tese”, de mero “erro material”, passível de solução no curso deste processo legislativo, indica-se aos nobres Vereadores, enfim, adoção de diligências suficientes à solução do aqui tratado, consoante “RECOMENDAÇÃO” expressa na conclusão desta peça, infra, sem prejuízo a que os nobres edis interpretem de forma divergente, tal qual lhes é facultado.

DO CARÁTER “OPINATIVO” E “NÃO VINCULANTE” DESTE PARECER

Importante ainda destacar, por pertinente, que o presente Parecer não apresenta caráter “vinculante”, daqui não emergindo obrigatoriedade a que os nobres edis “sigam”, “escolham” ou “obedeçam” as análises apresentadas, posto ser mero trabalho “opinativo” / “consultivo”, sem interferência na livre opção política dos agentes políticos locais ao caso.



CÂMARA MUNICIPAL DE ITAÚ DE MINAS
ESTADO DE MINAS GERAIS
DEPARTAMENTO JURÍDICO

No tema, segue lição de Hely Lopes Meirelles, amoldado ao presente trabalho :

O parecer tem caráter meramente opinativo, não vinculando a Administração ou os particulares à sua motivação ou conclusões, salvo se aprovado por ato subsequente. Já, então, o que subsiste como ato administrativo não é o parecer, mas, sim, o ato de sua aprovação, que poderá revestir a modalidade normativa, ordinatória, negocial ou punitiva.

(in “Direito Administrativo Brasileiro”, 41ª ed., Malheiros : São Paulo, 2015, p. 204)

Esse, inclusive, é o sentido do posicionamento adotado pelo egrégio STF que, de forma específica, expôs claramente que parecer não apresenta natureza jurídica de “ato administrativo”, nada mais sendo, como dito antes, que mera “opinião”, abaixo transcrito, *in verbis* :

O parecer emitido por procurador ou advogado de órgão da administração pública não é ato administrativo. Nada mais é do que a opinião emitida pelo operador do direito, opinião técnico-jurídica, que orientará o administrador na tomada da decisão, na prática do ato administrativo, que se constitui na execução *ex officio* da lei. Na oportunidade do julgamento, porquanto envolvido na espécie simples parecer, ou seja, ato opinativo que poderia ser, ou não, considerado pelo administrador.

(STF; Mandado de Segurança nº 24.584-1 - DF – Rel. Min. Marco Aurélio Mello)

Firme nesse entendimento, impende ainda consignar outro julgado do egrégio STF que manifesta, por sua vez, que em “pareceres facultativos”, como é o caso, seu prolator não compartilha a competência de decidir, não havendo que se falar em sua responsabilização ao resultado final alcançado, consoante elucidativos termos a seguir transcritos, tudo a pacificar, destarte, a liberdade de decisão dos nobres edis ao caso a eles posto a exame, *in verbis* :

RESPONSABILIDADE DE PROCURADOR DE AUTARQUIA POR EMISSÃO DE PARECER TÉCNICO-JURÍDICO DE NATUREZA OPINATIVA.

Repercussões da natureza jurídico-administrativa do parecer jurídico: (i) quando a consulta é facultativa, a autoridade não se vincula ao parecer proferido, sendo que seu poder de decisão não se altera pela manifestação do órgão consultivo; (...)

No caso de que cuidam os autos, o parecer emitido pelo impetrante não tinha caráter vinculante. Sua aprovação pelo superior hierárquico não desvirtua sua natureza opinativa, nem o torna parte de ato administrativo posterior do qual possa eventualmente decorrer dano ao erário, mas apenas incorpora sua fundamentação ao ato.

Controle externo: É lícito concluir que é abusiva a responsabilização do parecerista à luz de uma alargada relação de causalidade entre seu parecer e o ato administrativo do qual tenha resultado dano ao erário. Salvo demonstração de culpa ou erro grosseiro, submetida às instâncias administrativo-disciplinares ou jurisdicionais próprias, não cabe a responsabilização do advogado público pelo conteúdo de seu parecer de natureza meramente opinativa.

(STF; MS 24631-DF, Rel. M. Joaquim Barbosa; Tr. Pleno, Publ. DJe-018 31-01-08)



CÂMARA MUNICIPAL DE ITAÚ DE MINAS
ESTADO DE MINAS GERAIS
DEPARTAMENTO JURÍDICO

CONCLUSÃO

RECOMENDAÇÃO :

O presente parecerista pede licença para recomendar, respeitosamente, que sejam observados, primeiramente, os quantitativos “(001 a 005)” cravados na alínea “a” do art. 1º da proposição, os quais não deixam certo e evidenciado, na forma como disposto no Projeto de Lei, *data venia*, se está “ampliando” a quantidade de “novas” vagas nesses mesmos valores ou, de outra forma, se tal numerário corresponde, na verdade, ao “total final” de vagas que passará a ser disponibilizado ao cargo em questão (“Assessor Administrativo”), tudo como já analisado no tópico “*Hipotética ‘Ausência de Clareza’ e/ou ‘Certeza’ do Texto*”, mais acima disposto.

Não bastasse, o texto da respectiva “*Estimativa de Impacto Orçamentário-financeiro*”, anexa (“requisito legal imprescindível” ao tema), diz que a proposição “*cria 03 cargos de Assessor Administrativo*”, mas tal valor não parece se adequar, *permissa venia*, às interpretações cabíveis aos destacados termos “(001 a 005)”, cravados na alínea “a” do art. 1º da proposição.

Isso posto, considerando que o texto da proposição, na forma como se apresenta, carece da necessária “clareza” e “certeza” em Direito defendidas, “RECOMENDA-SE”, se acaso os nobres edis concordarem com as constatações aqui tratadas, seja oficiado o ilustre Prefeito Municipal, com cópia deste parecer, para que, querendo, implemente correções (se porventura julgar cabível) junto ao texto do Projeto de Lei (ou em parte outra deste feito), afastando-se, destarte, hipotéticas dúvidas interpretativas que possam aí subsistir.

Se porventura os nobres edis interpretarem de forma diversa ao aqui disposto, nenhum prejuízo ocorrerá no processado, “em tese”, cabendo prosseguir a tramitação na forma ordinária como usualmente ocorre em proposições dessa espécie, sem atenção ao ora recomendado.

CONCLUSÕES :

Isso posto, havendo ou não atendimento à “recomendação”, supra, conclui-se :

- 1º) O presente Parecer Jurídico esboça mera “opinião técnico-jurídica” sobre este processo legislativo e o assunto nele disposto, não havendo “obrigatoriedade” a que os nobres edis decidam na forma aqui apresentada, haja vista que os “agentes políticos eleitos” têm a prerrogativa de deliberar, em caso tais, com base em elementos discricionários que julgarem, de forma livre e soberana, como os mais adequados e/ou convenientes.



CÂMARA MUNICIPAL DE ITAÚ DE MINAS
ESTADO DE MINAS GERAIS
DEPARTAMENTO JURÍDICO

- 2º) O presente Parecer Jurídico não se presta à aferição da matéria contábil-financeira disposta na “Estimativa de Impacto Orçamentário-financeiro” que instrui o feito, e nem, também, à análise de questões estranhas à seara jurídica, podendo os nobres edis acesarem, querendo, setores outros dessa ínclita Casa de Leis, para esclarecimentos e/ou auxílios que porventura julgarem necessários.
- 3º) O presente Projeto de Lei não possui vício de iniciativa.
- 4º) O presente Projeto de Lei está de acordo com o ordenamento jurídico brasileiro.

CONCLUSÃO FINAL :

Os nobres Vereadores devem avaliar a oportunidade e a conveniência da “aprovação” ou da “não aprovação” do presente Projeto de Lei.

É O PARECER.

Itaú de Minas, 18 de abril de 2022.

Vinícius Araújo Cunha
OAB/MG 94.056
Advogado da CMIM