



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 51, de 29 de julho de 2022.

PARECER JURÍDICO SOBRE PROJETO DE
LEI Nº 51/2022, DO ILUSTRE PREFEITO
MUNICIPAL, SR. NORIVAL FRANCISCO
DE LIMA, VOLTADO À CRIAÇÃO DO
CARGO DE “TÉCNICO SUPERIOR EM EN-
FERMAGEM II” E, AINDA, À ALTERA-
ÇÕES NOS ANEXOS “I” E “III” DA LEI MU-
NICIPAL Nº 40/90, CONFORME DISPOSTO
NA PROPOSIÇÃO, E DÁ OUTRAS PROVI-
DÊNCIAS.

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 51, de 29 de julho de 2022, devidamente acompanhado da “Mensagem nº 30/2022”, ambos da lavra do ilustre Prefeito Municipal de Itaú de Minas, Sr. Norival Francisco de Lima.

Mencionada proposição almeja *“modificar o Anexo III, da Lei Municipal nº 40/90 e suas alterações posteriores”*, consoante termos de seu art. 1º, criando o cargo de “Técnico Superior em Enfermagem II”, mais respectivos “nível”, “codificação” e “vagas” desse profissional, além da descrição das atribuições que, doravante, passarão a *“integrar o Anexo I – Cargos de Provimento em Caráter Efetivo – da Lei Municipal nº 40/90 e suas alterações posteriores”*, nos termos de seu art. 2º.

Outrossim, a Mensagem nº 30/2022 especifica, dentre outros, que o Projeto de Lei *“busca propiciar aos enfermeiros padrão a possibilidade de progressão vertical na carreira”*, havendo até, na questão, pendência de análise de solicitação da progressão tratada neste feito.

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.

Some-se a isso, ademais, a regra que apresenta os assuntos que são da competência privativa do Prefeito Municipal para que somente ele possa “iniciar” Processos Legislativos a seu respeito, conforme passagens do art. 57 da Lei Orgânica Municipal, *infra* transcrito :

Art. 57. Compete privativamente ao Prefeito Municipal a iniciativa das leis que versem sobre : (...)

II - criação de cargos, empregos e funções na administração direta e autárquica do Município, ou aumento de sua remuneração;

III - regime jurídico dos servidores;

Com efeito, nenhuma mácula atinge a presente proposição no tocante, especificamente, à forma de se “iniciar” seu processamento, dado que interposto pelo ilustre Prefeito Municipal, Sr. Norival Francisco de Lima, em sintonia às normas de regência cravadas no art. 56, *caput* e art. 57, incisos I e II, ambos da Lei Orgânica Municipal (LOM), *supra* transcritos.

E se já não fosse suficiente, os incisos III, IV e VII do art. 84 da Lei Orgânica estipulam, em sintonia, que o tema/assunto abordado nesta proposição pertence à competência privativa de atuação do Prefeito Municipal, nos seguintes termos, *in verbis* :

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

III – exercer (...) a direção superior da administração municipal; (...)

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

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



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

Com base em todo o aqui expresso, certo é que o Projeto de Lei sob análise não apresenta vícios quanto à “iniciativa” de seu Processo Legislativo, o qual segue as diretivas legais incidentes ao tema, na linha do ordenamento jurídico vigente.

DA COMPETÊNCIA MUNICIPAL PARA LEGISLAR SOBRE O TEMA

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

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 seguir diretiva de nossa Carta Republicana Maior, supra, também reafirmou a competência municipal para “*legislar sobre assuntos de interesse local*”, entendendo-se como tal, inclusive, a “*organização dos serviços administrativos*” (art. 171, inciso I, 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;



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

Em perfeita harmonia às normas constitucionais, supra, a Lei Orgânica Municipal (LOM), por sua vez, pronunciou-se expressamente quanto aos “*assuntos de interesse local*” e também sobre organização de “*seus serviços administrativos*”, como é o caso, *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; (...)

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

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

Assim, exatamente por tratar de “*assuntos de interesse local*” (inciso I) para “*organizar e prestar (...) os serviços públicos de interesse local*” (inciso V) e “*seus serviços administrativos*” (inciso XII), termos do art. 10 da Lei Orgânica Municipal, passagens acima transcritas, resta pacífica a permissão dada ao Município de Itaú de Minas para disciplinar, em lei local, a matéria abordada 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), não se percebendo vícios a impedir, por mais essa razão, a tramitação do feito e o exame da proposição.

DA ANÁLISE DA MATÉRIA

Verifica-se que o Prefeito Municipal pretende, pelo presente feito, criar novo “cargo” de “Técnico Superior em Enfermagem II”, com respectivos “nível”, “codificação” e “vagas” próprias ao profissional em tela, alterando-se, ademais, Anexos “I” e “III” da Lei Municipal nº 40, de 28 de dezembro de 1990, a qual institui o “Plano de Carreiras da Prefeitura Municipal de Itaú de Minas”, tudo como disposto no Projeto de Lei sob exame.

A propósito disso, a “Mensagem 30/2022” que instrui a proposição trouxe elementos de cunho “político-administrativos” que mostram as razões do ilustre Prefeito Municipal iniciar este feito, questão essa que não se atem à obrigação precípua deste parecerista, o qual analisa, pontualmente, matéria sobre legalidade e/ou constitucionalidade do procedimento em curso, sem obstáculos a que os nobres edis debruçem-se no tema, posto que competentes a tanto.



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

Como de conhecimento, a criação de novo cargo nos quadros do Poder Executivo é disciplinada pelas normas que tratam das competências privativas do ilustre Prefeito Municipal, consoante art. 57, inciso II, mais art. 84, incisos III, IV e VII, ambos da Lei Orgânica Municipal (passagens acima transcritas), nada havendo a afastar o processamento da proposição e sua consequente deliberação em Plenário, conforme faculta o 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)

Não bastasse, nossa Constituição Federal de 1988 assentou de forma indubitável que “*a saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos*”, termos de seu art. 196, demonstrando caber ao Estado Brasileiro a promoção de políticas públicas em defesa da saúde da população em geral, tudo em sintonia, ademais, à pretensão legiferante para a melhora do Plano de Carreiras do profissional superior em Enfermagem, tratado no feito.

Da mesma forma, a Lei Orgânica de Itaú de Minas apresenta comandos que demonstram a importância de se implementar políticas públicas na seara da saúde de forma a se atingir os mesmos fins aqui almejados, cabendo colacionar, para reforço da questão, conforme segue :

Da Política de Saúde

Art. 170. A saúde é direito de todos os munícipes e dever do Poder Público, assegurada mediante políticas sociais e econômicas que visem a eliminação do risco de doença e outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para a sua promoção, proteção e recuperação.

Art. 171. Para atingir os objetivos estabelecidos no artigo anterior o Município promoverá por todos os meios ao seu alcance :

I- condições dignas de trabalho (...)

III- acesso universal e igualitário de todos os habitantes do Município às ações e serviços de promoção, proteção e recuperação da saúde, sem qualquer discriminação.



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

Art. 172. As ações de saúde são de relevância pública (...). (...)

Art. 173. São atribuições do Município, no âmbito do Sistema Único de Saúde:

I- planejar, organizar, gerir, controlar e avaliar as ações e os serviços de saúde; (...)

III- executar a política de insumos e equipamentos para a saúde; (...)

V- planejar, programar e organizar a rede regionalizada e hierarquizada do SUS, em articulação com a sua direção estadual; (...)

VIII- avaliar e controlar a execução de convênios e contratos, celebrados pelo Município com entidades privadas prestadoras de serviço de saúde;

IX- gerir, executar, controlar e avaliar as ações referentes às condições e aos ambientes de trabalho; (...)

Art. 174. As ações e os serviços de saúde realizados no Município integram uma rede regionalizada e hierarquizada, constituindo o Sistema Único de Saúde no Município, organizado de acordo com as seguintes diretrizes :

I- comando único exercido pela Secretaria Municipal de Saúde ou equivalente; (...)

Art. 175. O Prefeito convocará anualmente o Conselho Municipal de Saúde, que terá as seguintes atribuições:

I- formular política municipal de saúde a partir das diretrizes emanadas da Conferência Municipal de Saúde; (...)

III- planejar e fiscalizar a distribuição dos recursos destinados à saúde. (...)

Art. 180. Os gestores municipais do Sistema Único de Saúde poderão admitir agentes comunitários de saúde e agentes de combate às endemias por meio de processo seletivo público, de acordo com a natureza e complexidade de suas atribuições e requisitos específicos para sua atuação.

Do exposto, então, resta insofismável a total possibilidade e pertinência jurídica a que o Município de Itaú de Minas, através da interposição deste Projeto de Lei, apresentado pelo ilustre Prefeito Municipal, venha criar cargo, função, nível de progressão funcional e/ou programas de toda espécie de promoção das políticas públicas à saúde, como no caso, nada havendo, neste específico ponto, a macular a proposição sob exame.

Insofismável, da mesma maneira, que restaram expostos no bojo da proposição vários dos requisitos legais necessários à espécie, tais como a descrição das funções, o número de vagas, as condições gerais para se saber como os serviços serão prestados, dentre outros.

Não obstante isso, para total observância aos preceitos de legalidade, o presente Projeto de Lei exige sejam observados termos da Lei de Responsabilidade Fiscal (L.C. nº 101/2001) incidentes ao caso, consoante disposto no tópico abaixo. Vejamos.



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

DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL – LRF (L.C. Nº 101/2001)

Complementarmente à disciplina de matriz constitucional incidente ao tema abordado na proposição, como acima analisado, a “Lei de Responsabilidade Fiscal” - LRF (Lei Complementar nº 101/2001), ao dispor sobre o controle da despesa total com pessoal, condiciona, como requisito legal intransponível à espécie, a apresentação de “*estimativa de impacto orçamentário-financeiro*”, com a devida e expressa demonstração da origem dos recursos para seu custeio (art. 16 e 17), nos exatos e seguintes termos :

DA DESPESA PÚBLICA

Da Geração da Despesa

Art. 15. Serão consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público a geração de despesa ou assunção de obrigação que não atendam o disposto nos arts. 16 e 17.

Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:

I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes;

II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

§ 1º. Para os fins desta Lei Complementar, considera-se:

I - adequada com a lei orçamentária anual, a despesa objeto de dotação específica e suficiente, ou que esteja abrangida por crédito genérico, de forma que somadas todas as despesas da mesma espécie, realizadas e a realizar, previstas no programa de trabalho, não sejam ultrapassados os limites estabelecidos para o exercício;

II - compatível com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias, a despesa que se conforme com as diretrizes, objetivos, prioridades e metas previstos nesses instrumentos e não infrinja qualquer de suas disposições.

(...)

Da Despesa Obrigatória de Caráter Continuado

Art. 17. Considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios.

§ 1º. Os atos que criarem ou aumentarem despesa de que trata o caput deverão ser instruídos com a estimativa prevista no inciso I do art. 16 e demonstrar a origem dos recursos para seu custeio.



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

§ 2º. Para efeito do atendimento do § 1º, o ato será acompanhado de comprovação de que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo referido no § 1º do art. 4º, devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, ser compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa.

§ 3º. Para efeito do § 2º, considera-se aumento permanente de receita o proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

§ 4º. A comprovação referida no § 2º, apresentada pelo proponente, conterà as premissas e metodologia de cálculo utilizadas, sem prejuízo do exame de compatibilidade da despesa com as demais normas do plano plurianual e da lei de diretrizes orçamentárias.

§ 5º. A despesa de que trata este artigo não será executada antes da implementação das medidas referidas no § 2º, as quais integrarão o instrumento que a criar ou aumentar.

§ 6º. O disposto no § 1º não se aplica às despesas destinadas ao serviço da dívida nem ao reajustamento de remuneração de pessoal de que trata o inciso X do art. 37 da Constituição.

§ 7º. Considera-se aumento de despesa a prorrogação daquela criada por prazo determinado.

Do Controle da Despesa Total com Pessoal

Art. 21. É nulo de pleno direito:

I - o ato que provoque aumento da despesa com pessoal e não atenda:

a) às exigências dos arts. 16 e 17 desta Lei Complementar (...).

Com efeito, firme no entendimento de que *“é nulo de pleno direito (...) o ato que provoque aumento de despesa com pessoal e não atenda (...) às exigências dos arts. 16 e 17 desta Lei Complementar”* (art. 21, inciso I, “a”, da LRF, passagem acima transcrita), impõe-se aos nobres edis, s.m.j., a promoção de diligência junto ao Chefe do Poder Executivo do Município de Itaú de Minas de forma a instruir plenamente a presente Proposta de Lei na linha dos preceitos da “Lei de Responsabilidade Fiscal” – LRF, aqui indicados.

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 decisão política dos agentes políticos locais ao caso.



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 posicionamento adotado pelo egrégio STF que, de forma específica, expôs claramente que parecer, como o ora em curso, não apresenta natureza jurídica de “ato administrativo”, nada mais sendo, destarte, que mera “opinião”, conforme segue :

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 :

Este parecerista pede licença para recomendar aos nobres edis, respeitosamente, que sejam promovidas diligências prévias, anteriores a qualquer decisão, de forma a adequar a proposição aos preceitos da “Lei de Responsabilidade Fiscal” – LRF, consoante tópico próprio da matéria, supra, evitando-se, s.m.j., questionamentos sobre critérios de legalidade neste feito.

CONCLUSÕES :

Isso posto, atendida a “RECOMENDAÇÃO”, supra, conclui-se que, s.m.j. :

- 1º) Este Parecer Jurídico esboça mera “opinião técnico-jurídica” sobre este Processo Legislativo e a matéria de Direito nele disposta, não havendo “obrigatoriedade” a que os nobres edis decidam na forma aqui apresentada, haja vista prerrogativa dos “agentes políticos eleitos” de deliberar, em caso tais, com base em elementos discricionários que julgarem, de forma livre e soberana, como os mais adequados e/ou convenientes.
- 2º) Este Parecer Jurídico não se presta à aferição da matéria contábil-financeira disposta na “Estimativa de Impacto Orçamentário-financeiro”, podendo os nobres edis acessarem, querendo, setor próprio dessa ínclita Casa de Leis, para auxílios porventura 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, 04 de novembro de 2022.

VINÍCIUS ARAÚJO CUNHA
Advogado da C.M.I.M.
OAB/MG 94.056
*** [Assinado Digitalmente]**