



PROCURADORIA GERAL

CMPM-PG 31 /2024

Parecer Jurídico ao Projeto de Lei Complementar nº 07/2024, que “altera disposições da Lei Complementar Municipal 6.045/2017, com as alterações da Lei Complementar Municipal 6.894/2023, que dispõe sobre o Plano de Cargos, Carreiras e Vencimentos dos Servidores Públicos do Município de Pará de Minas”.

I - Relatório

Apresenta o Executivo Municipal, através da Mensagem 018/2024, o Projeto de Lei Complementar nº 07/2024, que pretende alterar disposições da Lei Complementar Municipal nº 6.045/2017, com as alterações da Lei Complementar Municipal 6.894/2023, que dispõe sobre o Plano de Cargos, Carreiras e Vencimentos dos Servidores Públicos do Município de Pará de Minas.

A proposição tem por objetivo ampliar o número de vagas do cargo de Guarda Civil Municipal, inserido na Tabela II (Grupo de Nível Médio de Escolaridade – NM) constante do Anexo I – Quadro de Provisão Efetivo da referida lei. Conforme mensagem, denota-se que estão sendo criadas 8 (oito) vagas do cargo supramencionado, viabilizando a convocação dos aprovados no Concurso Público Edital 001/2023, dos quais mais de 30 (trinta) candidatos já estão se submetendo ao curso de formação, ampliando o contingente e atendendo com mais eficiência ao interesse público envolvido na atuação da Guarda Civil Municipal em nosso município.

Por fim, apresenta o Poder Executivo o impacto orçamentário-financeiro referente à criação dos cargos.

É o sucinto relatório.

II – Das funções da Procuradoria

A Procuradoria Jurídica da Câmara de Pará de Minas, órgão consultivo com previsão no art. 44 da Resolução nº 543, de 28 de março de 2017 (Regimento Interno), exerce as funções de assessoramento jurídico e de orientação da Mesa Diretora, da Presidência da Casa e dos setores legislativos, através da emissão de pareceres escritos e verbais, bem como de



opiniões fundamentadas objetivando a tomada de decisões, por meio de reuniões, de manifestações escritas e de aconselhamentos. Trata-se de órgão público que, embora não detenha competência decisória, orienta juridicamente o gestor público e os setores legislativos, sem caráter vinculante.

Os pareceres jurídicos são atos resultantes do exercício da função consultiva desta Procuradoria Jurídica, no sentido de alertar para eventuais inconformidades que possam estar presentes. Conforme leciona Hely Lopes Meirelles¹: *“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 por quem o solicitou, que poderá revestir a modalidade normativa, ordinatória, negocial ou punitiva”*.

Nesse sentido é o posicionamento do Supremo Tribunal Federal que, de forma específica, já expôs a sua posição a respeito, *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 alto 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.” (Mandado de Segurança nº 24.584-1 – Distrito Federal – Relator: Min. Marco Aurélio de Mello – STF.)

Desse modo, a função consultiva desempenhada por esta Procuradoria não é vinculante, motivo pelo qual é possível, se for o caso, que os agentes políticos formem suas próprias convicções em discordância com as opiniões manifestadas por meio do parecer jurídico.

Importante destacar também que o exame da Procuradoria Jurídica cinge-se tão-somente à matéria jurídica envolvida, nos termos da sua competência legal, tendo por base os documentos juntados, razão pela qual não se incursiona em discussões de ordem técnica, bem como em questões que envolvam juízo de mérito sobre o tema trazido à apreciação, cuja análise é de exclusiva responsabilidade dos setores competentes.²

III – Da Técnica Legislativa

¹ MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 41ª ed., Malheiros Editores. São Paulo, 2015, p. 204.

² Esse achado foi sintetizado no manual de boas práticas consultivas da AGU: “o órgão consultivo não deve emitir manifestações conclusivas sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência e oportunidade”.



Preambularmente, é bom esclarecer que a elaboração legislativa exige, acima de tudo, observância de procedimentos e normas redacionais específicas, requisitos que se inserem no âmbito de abrangência da “técnica legislativa”.

Segundo o Ilustre Desembargador Kildare de Carvalho³:

(...) por lei se entende a regra imperativa de caráter geral, emanada de autoridade competente, após tramitação segundo processo legislativo estabelecido pelo Direito, imposta ao homem e sancionada pela força pública.

A técnica legislativa é o conjunto de procedimentos e normas redacionais e de formatação específicos que visam à elaboração de um ato normativo. Consiste, pois, na forma correta de elaborar as leis, de maneira que as torne exequíveis e eficazes, abrangendo um conjunto de regras e normas técnicas que vão desde a propositura até a publicação da lei.

A elaboração legislativa exige, acima de tudo, bom senso, critérios objetivos e responsabilidade, uma vez que as leis interferem, direta ou indiretamente, na vida das pessoas, sendo voltadas a um número indeterminado de destinatários finais.

Com efeito, o Regimento Interno desta Casa Legislativa estabelece, em seu art. 142, que a “*proposta de emenda à lei Orgânica e os projetos deverão ser redigidos de forma articulada, conforme a técnica legislativa*”.

Cabe ressaltar que, no âmbito do município de Pará de Minas, inexistente norma específica que regulamente a edição e elaboração de conteúdo legislativo, fazendo-se necessário, por isso, que se recorra a normas federais aplicáveis – no caso, a Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998.

Neste contexto, **não** foram detectadas inconsistências de redação no Projeto de Lei em tela, não havendo, portanto, vícios quanto à técnica legislativa utilizada.

Orientamos, contudo, que sejam procedidas as **correções gramaticais necessárias, se houver**, quando da redação final, nos termos regimentais:

Art. 209. Concluída a votação da proposição, com ou sem emendas aprovadas, caberá à Mesa Diretora adequar o texto à correção vernácula, procedendo-se à redação final.

³ CARVALHO, Kildare Gonçalves. Técnica Legislativa. 4 ed. rev. atual. e ampl. – Belo Horizonte: Del Rey, 2007, p. 65 e 66.



IV – Da Competência e da Iniciativa do Executivo

Primeiramente, sob o prisma da competência, não há quaisquer obstáculos a serem invocados, uma vez que o projeto de lei em estudo trata de matéria de Competência Legislativa Municipal, consoante com o que dispõe o art. 30, I da Constituição Federal, reproduzido no art. 15, I da Lei Orgânica Municipal, os quais estabelecem a Competência Municipal para legislar sobre assuntos de interesse local.

Segundo o ilustre autor José Nilo de Castro⁴ entende-se por interesse local “Todos os assuntos do Município, mesmo em que ele não fosse o único interessado, desde que seja o principal [...] tudo que repercute direta e imediatamente na vida municipal é de interesse local”.

Em um segundo momento, vale dizer que, em face do art. 61, §1º, inciso I, alínea “a”, da Constituição Federal e art. 66, inciso III, alínea “b”, da Constituição do Estado de Minas Gerais, reproduzidos por simetria no art. 55, inciso I, da Lei Orgânica Municipal, a iniciativa de lei para dispor sobre a criação de cargos no Poder Executivo é exclusiva do Prefeito, vejamos:

Art. 55. São de iniciativa exclusiva do Prefeito as leis que disponham sobre:

I - criação, transformação ou extinção de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta ou autárquica ou aumento de sua remuneração;

II - servidores públicos, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;

III - criação, estruturação e atribuições das Secretarias ou equivalentes e órgãos da Administração Pública;

IV - matéria orçamentária e a que autorize a abertura de créditos ou conceda auxílios, prêmios e subvenções. [Destacamos]

É assegurada ao Executivo, ainda, a capacidade na direção, na organização e no funcionamento da administração municipal, consoante o disposto no art. 2º do mesmo diploma legal acima citado:

Art. 2º O Município, dotado de autonomia política, administrativa e financeira, organiza-se e se rege por esta Lei Orgânica e demais leis que adotar, observados os princípios da Constituição da República, da Constituição do Estado e desta Lei Orgânica.

⁴ CASTRO, José Nilo de. Direito Municipal Positivo. 4. ed. Editora Del Rey, Belo Horizonte, 1999, p. 49.



Parágrafo único. A autonomia política do Município é atributo que lhe confere:

I - a faculdade para elaborar as suas próprias leis, dispondo sobre sua organização, sobre a forma de satisfação das demandas de seu povo e sobre os demais temas de sua competência;

II - a competência para instituir e arrecadar os tributos que lhe foram outorgados pela Constituição Federal e de receber, como direito próprio, as parcelas que lhe cabem da arrecadação federal e estadual;

III - a liberdade para aplicar suas rendas conforme suas metas e prioridades, observadas as regras federais de seguimento obrigatório. [Destacamos]

Portanto, conclui-se que não existem vícios com relação a competência e a iniciativa para deflagar sobre a matéria em análise.

V – Da Constitucionalidade/Legalidade

A competência municipal para legislar sobre a matéria em apreço é, como dito acima, consectário da autonomia administrativa de que dispõe o Poder Executivo sobre a organização do regime funcional de seus servidores, observados, para tanto, os comandos constitucionais dirigidos ao servidor público, em especial nos arts. 37 a 41, bem como os preceitos das leis de caráter complementar.

Nesse sentido, José dos Santos Carvalho Filho⁵ assevera:

É importante destacar que o poder de iniciativa para a criação ou reestruturação funcional de cargos e carreiras se aloja no âmbito de discricionariedade de cada titular, cabendo-lhe o exame da conveniência e oportunidade para tomar aquela providência.

Há de se registrar, portanto, que é prerrogativa do Poder Executivo promover as alterações que entender oportunas e necessárias no plano de cargos, carreiras e vencimentos dos servidores públicos do município, bem como seu regime jurídico e sua estrutura organizacional.

Conforme ensinamentos de Meirelles⁶,

As entidades estatais são livres para organizar seu pessoal para o melhor atendimento dos serviços a seu cargo. Devem, todavia, fazê-lo por lei. (...) Atendidos os princípios constitucionais e preceitos das leis nacionais de caráter complementar, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão

⁵ CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de direito administrativo. 31. Ed. São Paulo: Atlas, 2017, p. 658

⁶ MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 14ª ed., Malheiros Editores. São Paulo, 2006, p. 593, 597



seus regimes jurídicos, segundo suas conveniências e necessidades administrativas e as forças de seus erários (CF, arts. 39 e 169). (...) A participação da Câmara de Vereadores na organização do funcionalismo limita-se aos aspectos acima expostos, pois o provimento de cargos, a regulamentação do seu exercício e a prática de atos relacionados com os servidores públicos (nomeação, lotação, remoção, promoção, punição, demissão, exoneração, aposentadoria etc.) são da exclusiva alçada do prefeito ou do Presidente da Câmara, quanto aos cargos e funcionários dos seus serviços auxiliares.

Pois bem, por meio da presente proposição, **objetiva-se ampliar em 8 (oito) o número de vagas do cargo de Guarda Civil Municipal, alterando-se o quantitativo de 35 (trinta de cinco) cargos para 43 (quarenta de três) cargos**, de modo a viabilizar a convocação dos aprovados no Concurso Público Edital 001/2023, dos quais mais de 30 (trinta) candidatos já estão se submetendo ao curso de formação, ampliando o contingente e atendendo com mais eficiência ao interesse público envolvido na atuação da Guarda Civil Municipal em Pará de Minas – MG.

Cumpre-nos, entretanto, tecer algumas considerações:

A princípio, temos que Cargo público é o conjunto de atribuições e responsabilidades previstas na estrutura organizacional que devem ser cometidas a um servidor. Os cargos públicos são criados por lei, com denominação própria e vencimento pago pelos cofres públicos, podendo ser providos em caráter efetivo, por meio de concurso público, ou em comissão. As atribuições dos cargos públicos são previstas em lei, de forma prévia ao concurso público. Verifica-se que o Concurso Público Edital 001/2023 previa inicialmente 19 (dezenove) vagas de provimento efetivo para o cargo de Guarda Civil Municipal. O mencionado concurso foi homologado na data de 04 de junho de 2023 por meio do Decreto Municipal nº 13.496/2024, conforme publicação realizada no Diário Oficial Eletrônico do Município de Pará de Minas no dia 05 de junho de 2024 (Edição nº 574).

No entanto, averiguamos que foi publicado pela Secretaria Municipal de Gestão Pública na mesma edição do Diário Oficial Eletrônico, o Ato de Resultado Final informando que os demais candidatos além dos 19 (dezenove) iniciais também seriam aproveitados pela Administração, com o envio a esta Casa de alteração na legislação, o que foi concretizado com o protocolo da presente proposição.

Como o concurso já resta homologado, não existe nenhuma vedação imposta pela legislação eleitoral para que os aprovados sejam nomeados e tomem posse em seus cargos.

Todavia, para a criação de cargos, em que pese o fato de que na legislação eleitoral não há impedimento à criação de vagas e cargos no período eleitoral, é imperioso a observância da vedação imposta Lei de Responsabilidade Fiscal, que impede o aumento de despesas nos 180 (cento e oitenta) dias que antecedem o final do mandato do gestor.



Em razão do exposto, julgamos prudente mencionar que a presente proposição tem apenas até o final do mês corrente para ser discutida e votada em todas as suas fases, sob risco de não haver mais tempo hábil para a criação dos cargos ora pretendidos.

Assim, em uma análise textual da redação da proposição, do ponto de vista jurídico, sem imiscuir na discricionariedade organizacional da estrutura do Poder Legislativo, não vislumbramos ilegalidades a serem apontadas.

VI – Das Exigências Orçamentário-Financeiras e da espécie normativa utilizada

De acordo com o determinado pelo art. 169, §1º, da Constituição Federal, deve-se observar para a criação de cargos, empregos e funções ou alteração de estrutura de carreiras a adequação às normas orçamentárias, como à Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e à Lei Orçamentária Anual (LOA), vejamos:

Art. 169. A despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

1º A concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos, empregos e funções ou alteração de estrutura de carreiras, bem como a admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos e entidades da administração direta ou indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público, só poderão ser feitas:

I - se houver prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

II - se houver autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998) [Destacamos]

Nesse aspecto, o projeto de lei guarda observância ao art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal, vejamos:

Art. 14 A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições:



I - demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias;

*II - estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no caput, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.
[...]*

A Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece também em seu art. 15 que são consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público as despesas que não observem às exigências dos artigos 16 e 17.

Assim, vejamos que tais dispositivos exigem a estimativa de impacto orçamentário-financeiro no exercício em que o ato deva entrar em vigor e nos dois subsequentes, com a diferença de que, no art. 17, tal ato só será obrigatório quando se tratar de despesa obrigatória de caráter continuado (aquela que fixe para o ente uma obrigação por período superior a dois anos).

Para cumprimento da previsão legal, a proposição em estudo veio devidamente acompanhada da estimativa de impacto orçamentário-financeiro, indicando que há recursos suficientes para o atendimento da despesa, sem que se atinjam os limites aplicáveis ao Poder Legislativo em âmbito municipal.

No que se refere ao exercício de 2024, a estimativa assinala o total do impacto orçamentário-financeiro, entre julho e dezembro, correspondente a R\$ 140.588,53 (cento e quarenta mil quinhentos e oitenta e oito reais e cinquenta e três centavos).

No que se refere a ao exercício de 2025, a estimativa assinala o total do impacto orçamentário-financeiro, acrescido de 3,77 % da expectativa de inflação de 12 folhas de pagamento, correspondente a R\$ 294.732,14 (duzentos e noventa e quatro mil setecentos e trinta e dois reais e quatorze centavos).

No que se refere a ao exercício de 2026, a estimativa assinala o total do impacto orçamentário-financeiro, acrescido de 3,60 % da expectativa de inflação de 12 folhas de pagamento, correspondente a R\$ 305.342,49 (trezentos e cinco mil trezentos e quarenta e dois reais e quarenta e nove centavos).

Portanto, de acordo com a estimativa de impacto orçamentário-financeiro apresentada, as despesas advindas da aprovação do presente projeto estarão em conformidade com todos os índices de observância obrigatória, restando cumprido pelo Executivo Municipal o atendimento aos dispositivos da Lei de Responsabilidade Fiscal, não havendo óbice quanto a regular tramitação da proposta de lei neste quesito.



Por fim, com relação à escolha da espécie normativa adequada para tratar da proposição em estudo, ressaltamos que inexiste a exigência de utilização da espécie normativa Lei Complementar.

Conforme nos manifestamos no Parecer Jurídico de nº 22/2024 à proposta de emenda à Lei Orgânica nº 01/2024, corroboramos com a maior parte da jurisprudência, inclusive do próprio STF, em suas decisões mais recentes sobre o assunto, de que viola o princípio da simetria a exigência, pelos entes federados, de lei complementar para as hipóteses em que a Constituição Federal prevê o processo legislativo ordinário.

Logo, não há exigência de lei complementar para a criação de cargos, funções ou empregos públicos, conforme atualmente prevê a LOM em seu art. 54, §1º, inciso VII.

Não obstante, constatamos que não existe óbice quanto a adequação da espécie normativa como “Lei Complementar”, uma vez que Lei Complementar poderá tratar de assunto afeto à lei ordinária, tendo em vista que esta é residual, e outra, aplica-se o apotegma de “quem pode mais, pode menos”.

Assim, não há óbice quanto a regular tramitação da proposta de lei.

VII – Conclusão

Por todo o exposto, considerando que o projeto de lei está em consonância com as Legislações Federais, Estaduais e Municipais e que a matéria contemplada é de iniciativa privativa do Poder Executivo, a Procuradoria Jurídica opina pela constitucionalidade e legalidade da propositura.

Ressaltamos que para aprovação de matéria desta natureza é exigido quórum de maioria absoluta dos votos dos membros da Câmara Municipal, conforme o art. 54 da Lei Orgânica Municipal.

É o nosso parecer, *s.m.j.*, o qual submetemos, *sub censura*, à consideração da digna Comissão de Legislação e Justiça desta Casa.

Na oportunidade, compreendemos que a matéria é afeta também à Comissão de Finanças, Orçamento e Tomada de Contas, nos termos do art. 55 do Regimento Interno.

Pará de Minas, 07 de junho de 2024.

Evandro Rafael Silva
Procurador-Geral

Sheila Bastos Gomes
Procuradora Adjunta