



PROCURADORIA GERAL

PARECER N° 110 / 2025 - CMPM-PG

Parecer Jurídico ao Projeto de Lei nº 43/2025, que cria o Conselho Municipal da Juventude (COMJUVE), a Conferência Municipal da Juventude, o Fundo Municipal da Juventude (FUMJUVE) e revoga a Lei nº 5.640, de 23 de abril de 2014".

I – Do Relatório

Trata-se de parecer jurídico ao **Projeto de Lei Ordinária nº 43/2025**, de autoria do Chefe do Poder Executivo Municipal, que tem por objetivo dispor sobre a criação do Conselho Municipal da Juventude (COMJUVE), da Conferência Municipal da Juventude e do Fundo Municipal da Juventude (FUMJUVE), revogando a Lei Municipal nº 5.640, de 23 de abril de 2014.

A proposição veio acompanhada da **Mensagem nº 014/2025**, na qual o Prefeito Municipal informa que o novo texto proposto tem por objetivo promover a necessária adequação do texto legal que se pretende revogar, de forma a fortalecer a articulação das políticas de juventude com as diretrizes nacionais e estaduais de regência.

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***

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



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 respeito², *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.

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 se cinge 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 competentes³.

III – Da Técnica Legislativa

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 Carvalho⁴:

(...) 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.

² Mandado de Segurança nº 24.584-1 – Distrito Federal – Relator: Min. Marco Aurélio de Mello – STF.

³ 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”.

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



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, inexiste 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, *de forma geral*, foram atendidas as normas de redação técnico-legislativas contidas na Lei Complementar nº 95/1998.

Pontuamos, contudo, a necessidade de correção na numeração dos capítulos que compõem o texto da proposição, que, por um erro de digitação, acreditamos, foram numerados incorretamente. Do “capítulo I” passou direto para o “capítulo III”, seguindo a numeração a partir desse. Portanto, deve-se corrigir a numeração a partir do 2º capítulo em diante, de forma a constar 4 (quatro) capítulos ao total, e não 5 (cinco) como constou.

Aqui, cabe ressaltar que o Regimento Interno da Câmara Municipal de Pará de Minas dispõe que cabe à **Mesa Diretora**, por meio da **Redação Oficial**, adequar o texto à correção *vernácula*, procedendo-se à redação final, de modo que não vislumbramos nenhum problema de ordem técnica em, aproveitando da oportunidade, efetuar a devida correção da numeração dos capítulos em relação à técnica legislativa.

Antes pelo contrário. Tal medida se revela muito mais eficiente dentro do processo legislativo, evitando assim que os parlamentares tenham que apresentar emendas apenas para correção em erro de digitação, prolongando de forma desnecessária a fase de deliberação sobre a matéria, ou, caso não se atentem para tais detalhes explicitados no parecer, que a proposição vá para o Poder Executivo com tal incongruência, sendo sancionada em desconformidade com a técnica legislativa.

Desta forma, **sugerimos** que, em conformidade com o art. 209 do Regimento Interno, além das **correções gramaticais necessárias**, quando da redação final, **se houver**, seja procedida a retificação da numeração dos capítulos da proposição:



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.

Lado outro, caso algum parlamentar ou comissão **opte** por apresentar emenda visando a correção mencionada, também não vislumbramos qualquer tipo de impedimento.

Outro ponto que nos cabe ressaltar neste tópico em relação à técnica legislativa diz respeito à **revogação** da **Lei Municipal nº 5.640/2014**, que instituiu o “Conselho Municipal de Políticas Públicas da Juventude” (art. 1º) e o “Fundo de Integração da Juventude” no município de Pará de Minas (art. 13).

Conforme o Manual de Redação Parlamentar da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais⁵:

Se a alteração tiver como objetivo transformar ou extinguir instituição com existência concreta criada por lei, é recomendável que a lei nova estabeleça, no seu artigo inicial, também de forma concreta, a nova situação da instituição, para, no final, revogar a lei velha.

Exemplos:

Art. 1º – A Região Metropolitana do Vale do Aço – RMVA –, instituída pela Lei Complementar nº 51, de 30 de dezembro de 1998, passa a reger-se pelas normas estabelecidas nesta lei complementar.

(...)

Art. 10 – Fica revogada a Lei Complementar nº 51, de 30 de dezembro de 1998. (Lei Complementar nº 90, de 2006)

Art. 1º – O Fundo de Desenvolvimento Regional do Jequitinhonha – Fundo Jequitinhonha –, criado pela Lei nº 11.394, de 6 de janeiro de 1994, passa a reger-se por esta lei, observado o disposto na Lei Complementar nº 27, de 18 de janeiro de 1993.

(...)

Art. 16 – Ficam revogadas a Lei nº 11.394, de 6 de janeiro de 1994, e a Lei nº 12.366, de 26 de novembro de 1996. (Lei nº 15.019, de 2004)

Assim, seria prudente que a proposição estabelecesse expressamente em seu artigo inicial a nova situação do Conselho, já criado anteriormente pela Lei Municipal nº 5.640/2014, para, ao final, revogá-la. O mesmo deveria se dar em relação ao Fundo, ressaltando-se ainda que o Fundo está alterando sua nomenclatura.

Ademais, percebe-se que nos arts. 1º, 12 e 15 consta a expressão “*Autoriza o Poder Executivo a (...)*”, previsão absolutamente desnecessária, haja vista que a iniciativa é do

⁵ Manual de redação parlamentar / coordenação: Antônio Barbosa da Silveira – 3. ed. – Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2013. p. 68.



próprio Poder Executivo, ao executar atos de gestão que já lhe estão autorizados pela Constituição.

Por óbvio, nenhuma lei será declarada inconstitucional por inobservância da técnica elencada na Lei Complementar nº 95/1998. Entretanto, cumpre aos legisladores empreender esforços para incorporar seus preceitos em prol de uma produção normativa que venha a cumprir com maior eficiência suas finalidades, sob pena de se criar mais conflitos do que aqueles que se pretendeu apaziguar, situação que infelizmente tem se tornado recorrente nas proposições enviadas pelo Poder Executivo.

IV – Da Análise Formal e Material da Proposição

A matéria tratada no projeto de lei em estudo é compreendida como de **competência legislativa municipal** em face do interesse local, consoante com o que dispõe o art. 30, inciso I, da Constituição Federal, reproduzido no art. 15, inciso I, da Lei Orgânica Municipal, os quais estabelecem competência ao Município para prover tudo quanto diga respeito ao seu peculiar interesse e ao bem-estar de sua população, cabendo-lhe privativamente legislar sobre assuntos de interesse local.

Segundo o ilustre autor José Nilo de Castro⁶ 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”.

Logo, a fim de cumprir o dever constitucionalmente atribuído, podem os municípios tanto editar atos administrativos, quanto atos legislativos, desde que o façam no alcance de sua competência para legislar sobre assuntos de interesse local.

Já no que se refere à **iniciativa** de lei para a criação de conselhos municipais, tratando-se de conselhos que integram a Administração Pública como órgãos vinculados ao Poder Executivo, a **iniciativa é exclusiva do Chefe do Poder Executivo Municipal**.

Na Lei Orgânica do Município de Pará de Minas, a denominação de conselho municipal se encontra no **Título V – Da organização administrativa municipal – Da estrutura administrativa**, mais especificamente no §3º do art. 103:

Art. 103. A administração municipal é constituída dos órgãos integrados na estrutura administrativa da Prefeitura e das entidades dotadas de personalidade jurídica própria.

⁶ CASTRO, José Nilo de. Direito Municipal Positivo. 4. ed. Editora Del Rey, Belo Horizonte, 1999, p. 49.



§ 1º Os órgãos da administração direta que compõem a estrutura administrativa da Prefeitura se organizam e se coordenam, atendendo aos princípios técnicos recomendáveis ao bom desempenho de suas atribuições.

§ 2º As entidades dotadas de personalidade jurídica própria compõem a Administração Indireta do Município e se classificam em:

I - autarquia - o serviço autônomo, criado por lei, com personalidade jurídica, patrimônio e receita próprios, para executar atividades típicas da administração pública, que requeiram para seu melhor funcionamento, gestão administrativa e financeira descentralizadas

II - empresa pública - a entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, com patrimônio e capital do Município, criada por lei, para exploração das atividades econômicas que o Município seja levado a exercer, por força de contingência ou conveniência administrativa, podendo revestir-se de qualquer das formas admitidas em direito;

III - sociedade de economia mista - a entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, criada por lei, para exploração de atividades econômicas, sob a forma de sociedade anônima, cujas ações com direito a voto pertençam, em sua maioria, ao Município ou a entidade de administração indireta;

IV - fundação pública - a entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, criada em virtude de autorização legislativa, para o desenvolvimento de atividades que não exijam execução por órgão ou entidades de direito público, com autonomia administrativa, patrimônio próprio gerido pelos respectivos órgãos de direção, e funcionamento custeado por recursos do Município e de outras fontes.

§ 3º Os conselhos municipais são órgãos de controle social coletivo, de caráter permanente e deliberativo, colegiado, independente, paritário, criados por lei, dotados de autonomia político-administrativa, com função de fazer a defesa da garantia de direitos, formular políticas públicas e fiscalizar os recursos e políticas no âmbito de suas atuações.
[Destacamos]

Percebe-se que conselhos municipais *são órgãos que integram a estrutura administrativa da Prefeitura*, conforme preceitua o *caput* do art. 103.

Dentre as leis de iniciativa exclusiva do Prefeito, dispostas no art. 55 da LOM, encontra-se a criação, estruturação e atribuições de **órgãos da Administração Pública**:

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.

Parágrafo único. Não será admitido o aumento de despesa prevista nos projetos de iniciativa exclusiva do Prefeito Municipal. [Destacamos]

Os conselhos municipais constituem um prolongamento do Poder Executivo, com o objetivo específico de estudar, incentivar e deliberar no sentido de apresentar sugestões e conclusões a respeito dos assuntos que lhe são afetos. Não possuem personalidade jurídica, não legislam nem julgam. São organismos de consulta, em cujo âmbito são discutidas as políticas públicas.

Dessa forma, sob o aspecto legislativo **formal**, a proposição em exame se afigura revestida da condição legal no que concerne tanto à competência quanto à iniciativa, que é privativa do Chefe do Executivo, não existindo obstáculos legais a sua tramitação nesta Casa Legislativa.

Em relação à **matéria** tratada na proposição, percebe-se que a intenção do Executivo é revogar de forma total a **Lei Municipal nº 5.640/2014**, que “institui o Conselho Municipal de Políticas Públicas da Juventude no Município de Pará de Minas, e dá outras providências.”

De fato, com o projeto proposto altera-se substancialmente os dispositivos da Lei Municipal nº 5.640/2014, modificando-se desde a denominação do conselho (art. 1º), a sua competência (art.3º), sua composição e constituição (art. 4º) - reduzindo de 18 para 14 membros e passando o mandato dos conselheiros para 3 anos.

A novel lei proposta trata ainda da nova estrutura e funcionamento do Conselho, composta por Diretoria Executiva (Presidente, Vice-Presidente e Secretário), Secretário-Executivo, Comissões de trabalho e Plenário (art.5º).

O art. 12 autoriza a instituição da Conferência Municipal da Juventude, e o art. 15 autoriza o Poder Executivo a criar o Fundo Municipal da Juventude (FUMJUVE), no entanto o Fundo já foi criado pela Lei 5.640/2014 (sob a denominação “Fundo de Integração da Juventude – FINJUV), assim como o próprio Conselho, e, neste aspecto, em que pese este projeto trazer consideráveis inovações em relação à Lei 5.640/2014, conforme nos manifestamos no tópico da técnica legislativa, o recomendável seria que a proposição estabelecesse, de forma concreta, a nova situação do Conselho (e do Fundo), para, no final, revogar a Lei 5.640/2014.



Contudo, em que pese a ressalva supramencionada, não vislumbramos nenhum óbice jurídico e compreendemos que o projeto de lei, também sob o aspecto **material**, atende às regras constitucionais e às legislações pertinentes, ressaltando que a competência para legislar sobre a matéria em apreço é consectário da autonomia administrativa de que dispõe o Poder Executivo sobre sua estrutura organizacional.

VI – Da Conclusão

Por todo o exposto, conclui-se que o **Projeto de Lei nº 43/2025** possui competência legislativa municipal e é de iniciativa exclusiva do Poder Executivo, havendo, ainda, compatibilidade material com a Constituição Federal e demais princípios e regras do ordenamento jurídico brasileiro, de forma que esta Procuradoria Jurídica se posiciona **favorável** à sua tramitação, com as ressalvas feitas em relação à técnica legislativa.

Ressaltamos que, para aprovação de matéria desta natureza, é exigido quórum de maioria simples dos votos dos membros da Câmara Municipal, desde que presentes a maioria absoluta dos membros da Câmara Municipal, conforme o art. 195 do Regimento Interno.

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

Pará de Minas, 06 de junho de 2025

Evandro Rafael Silva
Procurador-Geral

Sheila Bastos Gomes
Procuradora Adjunta