



PROCURADORIA GERAL

PARECER Nº 138 / 2025 - CMPM –PG

Parecer Jurídico ao Projeto de Lei nº 113/2025, que “autoriza o Município de Pará de Minas a promover a disposição de até 11 (onze) servidores públicos efetivos, com ônus para o Município de Pará de Minas, à Associação São Paulo Apóstolo – Projeto Bola de Gude, mediante a formalização de Convênio de Cooperação Técnica e dá outras providências”.

I – Do Relatório

Trata-se de parecer jurídico sobre o **Projeto de Lei Ordinária nº 113/2025**, de autoria do Chefe do Poder Executivo Municipal, que tem por objetivo promover a disposição de até 11 (onze) servidores públicos efetivos, com ônus para o Município de Pará de Minas, à **Associação São Paulo Apóstolo – Projeto Bola de Gude**, mediante a formalização de Convênio de Cooperação Técnica ou instrumento análogo.

Nos termos da **Mensagem nº 024/2025**, anexa à proposição, o Prefeito Municipal justifica que a disposição dos servidores possibilitará a necessária conjunção de esforços entre o Município de Pará de Minas e a Associação São Paulo Apóstolo, que presta reconhecido serviço de interesse público e social, em relação ao atendimento de alunos da rede em situação de vulnerabilidade social, no contraturno escolar, oferecendo atividades educativas e pedagógicas.

Ressalta, ainda, a necessidade da presente proposição de forma a atender ao art. 33, parágrafo único, da **Lei Municipal nº 5.264/2011** (Estatuto do Servidor Público do Município de Pará de Minas), que determina que a cessão de servidor para laborar em outro órgão ou entidade, prevista em convênio, somente se operará com ônus para o Município se Lei específica assim o determinar.

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

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

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”.

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.

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, *de forma geral*, observa-se o atendimento às normas de redação técnico-legislativas previstas na Lei Complementar nº 95/1998.

Ressaltamos, contudo, a necessidade de correção no art. 1º da proposição, tanto quanto à referência à Lei Municipal mencionada, quanto ao dispositivo legal que trata da disposição de servidor.

O dispositivo em questão faz menção ao “*artigo 32, parágrafo único da Lei Municipal nº 5.288/2011*”. Contudo, referida norma trata do Estatuto e Plano de Cargos, Carreira e Remuneração do Magistério do Município de Pará de Minas, cujo art. 32 dispõe sobre a vedação de colocação de servidores do magistério à disposição de outros entes federativos e entidades da Administração Indireta, salvo em situações de excepcionalidade, nos seguintes termos:

Art. 32. O ocupante de cargo do magistério não será colocado, com ou sem ônus para o Município, à disposição da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios, de outros Municípios e de entidades da Administração indireta.

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



Parágrafo único. O disposto neste artigo não se aplica a situações excepcionais, decorrentes de lei específica ou de convênios, mediante solicitação da autoridade competente.

Ocorre que, *salvo melhor juízo*, a presente proposição **não se refere a servidores do magistério**, o que é corroborado pela Mensagem do Executivo que acompanha o projeto, a qual faz referência correta ao **“parágrafo único do artigo 33 da Lei Municipal nº 5.264/2011”** – dispositivo integrante do Estatuto dos Servidores Públicos do Município de Pará de Minas, que trata da disposição de servidor a outro órgão ou entidade.

Diante disso, sugerimos a apresentação de emenda com o objetivo de corrigir a remissão legal constante no art. 1º da proposição, substituindo-a pela referência correta, qual seja, o “parágrafo único do artigo 33 da Lei Municipal nº 5.264/2011”.

Orientamos, ainda, que as **correções gramaticais necessárias, se houver**, sejam procedidas 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.

IV – Da Competência Legislativa e da Iniciativa do Executivo

A matéria tratada no projeto de lei em estudo é 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 Castro⁵ 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”. Corroborando com o alegado, o mestre Hely Lopes Meirelles, leciona⁶:

*A aferição, portanto, da competência municipal sobre serviços públicos locais há de ser feita em cada caso concreto, tomando-se como elemento aferidor o critério da **predominância do interesse, e não o da exclusividade**, em face das circunstâncias de lugar, natureza e finalidades do serviço. [Destacamos]*

⁵ CASTRO, José Nilo de. Direito Municipal Positivo. 4. ed. Editora Del Rey, Belo Horizonte, 1999, p. 49.

⁶ MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Municipal Brasileiro. 14ª ed. Malheiros Editores, São Paulo, 2006, p. 338



Assim, 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. Portanto, no que tange à distribuição de competência, não pairam dúvidas de que o Município possui competência legislativa para tratar da matéria em questão.

Quanto à **iniciativa**, a matéria está arrolada como de iniciativa **exclusiva** do Chefe do Poder Executivo, conforme art. 61, §1º, inciso II, alínea “c”, da Constituição Federal, aplicado por simetria no art. 55, inciso II, da Lei Orgânica Municipal, cabendo unicamente ao Prefeito a iniciativa de lei que disponha sobre a estrutura organizacional do Poder Executivo e sobre seus servidores públicos:

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.

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]



Quanto à **espécie normativa**, não há na ordem constitucional, tampouco na Lei Orgânica Municipal dispositivo que estabeleça a espécie normativa específica para tratar o assunto sob análise, razão pela qual a modalidade ordinária é a via adequada.

Nesse sentido, não vislumbramos nenhum óbice na presente proposição quanto à constitucionalidade formal da proposição, estando adequada quanto à competência legislativa, à legitimidade de iniciativa e à adequação da espécie normativa.

V – Da Análise Material da Proposição

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 de seus servidores.

Pois bem, a presente proposição objetiva obter a **autorização do legislativo** para que o Município de Pará de Minas coloque até 11 (onze) servidores públicos efetivos à disposição da Associação São Paulo Apóstolo (Projeto Bola de Gude), **com ônus para o Município**, mediante a celebração de convênio de cooperação técnica ou outro instrumento análogo.

Nas palavras de José dos Santos Carvalho Filho⁷:

Cessão de servidores é o fato funcional por meio do qual determinada pessoa administrativa ou órgão público cede, sempre em caráter temporário, servidor integrante de seu quadro para atuar em outra pessoa ou órgão, com o objetivo de cooperação entre as administrações e de exercício funcional integrado das atividades administrativas. Trata-se, na verdade, de empréstimo temporário de servidor, numa forma de parceria entre as esferas governamentais. [Destacamos]

A possibilidade de cessão de servidor para outro órgão ou entidade está disciplinada na **Lei Municipal nº 5.264/2011**, que dispõe sobre o Estatuto do Servidor Público do Município de Pará de Minas, no Título III – Da Movimentação de Pessoal, em seu Capítulo IV – Da Disposição.

Nos termos do art. 32 do citado Estatuto, *disposição é a cessão do servidor para laborar, por prazo determinado, em órgão ou entidade diversa do quadro em que se encontrar lotado, observada a conveniência da Administração Municipal.*

O art. 33 do Estatuto disciplina a forma e os casos em que a disposição de servidor poderá ocorrer, vejamos:

Art. 33 - A disposição poderá ocorrer mediante a **celebração de convênios** e em atendimento a **interesse público relevante**, **sem ônus para o Município**, para:

⁷ Manual de Direito Administrativo. 24ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011, p. 571-572



I - quadro do Poder Legislativo Municipal;

II - poder, órgão ou entidade da União, do Estado ou outro Município;

III - entidade educacional ou assistencial quando comprovado relevante interesse público;

IV - órgão da administração indireta.

Parágrafo Único - A disposição que decorra do cumprimento de obrigação prevista em convênio ou instrumento similar, será com ônus para o Município, se a lei específica assim o determinar. [Destacamos]

Vislumbra-se, portanto, que a cessão de servidor para laborar em outro órgão ou entidade ocorre mediante a celebração de **convênio**, podendo se dar **com ou sem ônus** para o Município. Se o ônus da cessão for do Município, **lei específica deve assim o determinar**, consoante dispõe a parte final do parágrafo único do artigo 33, o que se coaduna com o presente caso.

Em relação ao requisito legal de atendimento ao **interesse público** para possibilitar a disposição de servidor, conforme relatado, o projeto se encontra justificado no sentido de a cessão de servidores possibilitará a *conjunção de esforços entre o Município de Pará de Minas e a Associação em destaque, que presta reconhecido serviço de interesse público e social, em relação ao atendimento de alunos da rede em situação de vulnerabilidade social, no contraturno escolar, oferecendo atividades educativas e pedagógicas.*

No que se refere às exigências orçamentário-financeiras, depreende-se que **não** haverá nenhuma ampliação de despesa com pessoal com a aprovação do Projeto em tela, diante da ausência de criação de novos cargos, o que por evidente inviabiliza e torna desnecessária a confecção de impacto orçamentário-financeiro.

Dito isso, temos que o Projeto de Lei está de acordo com as regras e princípios estabelecidos na Constituição e na legislação vigente, sendo materialmente constitucional, portanto, não vislumbramos vícios de juridicidade que sejam óbice para a sua tramitação.

VI – Da Conclusão

Por todo o exposto, conclui-se que o **Projeto de Lei nº 113/2025** possui competência legislativa municipal e é de iniciativa exclusiva do Prefeito Municipal, havendo, ainda, compatibilidade material com a Constituição Federal e demais princípios e regras do ordenamento jurídico, de forma que esta Procuradoria Jurídica se posiciona **favorável** à sua tramitação, **com a ressalva mencionada no “tópico III” em relação à técnica legislativa.**



em que sugerimos a apresentação de emenda com o objetivo de corrigir a remissão legal constante no art. 1º da proposição.

Ressaltamos que para aprovação de matéria desta natureza é exigido quórum de maioria simples de votos, 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, 25 de julho de 2025.


Evandro Rafael Silva
Procurador-Geral