



**PARECER JURÍDICO:** 010/2022

**AUTORIDADE CONSULENTE:** Presidente da CMI

**REFERÊNCIA:** Projeto de Lei Complementar n. 519/2022

**EMENTA:** “Altera redação da Lei Complementar n.º 5.192, de 01 de março de 2021, que dispõe sobre a Reestruturação Organizacional do Poder Executivo do Município de Imbituba e dá outras providências.”.

## **I – RELATÓRIO:**

Versam os presentes autos sobre consulta formulada pelo Exmo. Senhor Presidente da Câmara Municipal de Imbituba, Vereador Elísio Sgrott, através da Comissão de Constituição e Justiça, solicitando a esta Assessoria Jurídica parecer acerca da constitucionalidade e legalidade do Projeto de Lei Complementar n. 519/2022, que altera redação da Lei Complementar n.º 5.192, de 01 de março de 2021, que dispõe sobre a Reestruturação Organizacional do Poder Executivo do Município de Imbituba e dá outras providências.

O Projeto de Lei em comento foi protocolado na Câmara Municipal de Imbituba em 14 de fevereiro de 2022, sendo lido em Plenário para a devida publicidade no mesmo dia.

Após, foi encaminhado à Comissão de Constituição, Justiça e Redação Final para exarar Parecer. Ao seu tempo, a Comissão solicitou Parecer da Assessoria Jurídica do Presidente.

É o Relatório. Segue o Parecer.

## **II – DOS FUNDAMENTOS:**

*Ab initio*, relativamente aos requisitos formais e a verificação do aspecto legal da competência de propor a matéria, percebe-se a legalidade em perfeita ordem, vez que a iniciativa da propositura está revestida de todas as formalidades legais.

É o Senhor Prefeito competente para propor o Projeto de Lei de acordo com o estabelecido no art. 70 da LOM, senão vejamos:

Art. 70 - A iniciativa das Leis Complementares e ordinárias cabe a qualquer Vereador, Comissão Permanente da Câmara, ao Prefeito e aos cidadãos,



representados, no mínimo, por 5% (cinco por cento) do total do número de eleitores do Município.

A Lei Orgânica do Município, em simetria ao que dispõe a Constituição do Estado de Santa Catarina e a Constituição Federal de 1988, dispõe em seu art. 72, as matérias cuja competência legislativa é privativa do Chefe do Poder Executivo Municipal, a saber:

Art. 72 - 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 e autárquica ou aumento de sua remuneração;**

II - servidores públicos do Poder Executivo, da administração indireta e autarquias, seu Regime Jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;

**III - criação, estruturação e atribuições das Secretárias, Departamentos ou Diretório equivalentes e órgãos de administração pública;**

IV - matéria orçamentária e que autorize a abertura de crédito ou conceda auxílio e subvenções. (grifei).

Ainda, a proposição obedece ao que dispõe o art. 71, §1º, da Lei Orgânica Municipal, pois a mesma é matéria atinente a Lei Complementar.

Art. 71 - As Leis Complementares somente serão aprovadas por maioria absoluta dos votos dos membros da Câmara Municipal, observados os demais termos de votação das Leis Ordinárias.

§ 1º - Serão Leis Complementares dentre outras previstas nesta Lei Orgânica:

(...)

VI - Lei de criação de cargos, funções ou empregos públicos;

(...)

Assim, disciplinar sobre norma pertinente ao processo de criação, estruturação e definição das atribuições dos órgãos e entidades integrantes da Administração Pública Municipal traduz matéria que se insere, por efeito de sua natureza mesma, na esfera de exclusiva iniciativa do Chefe do Poder Executivo local.

**Em análise a tais disposições, o projeto não encontra óbice na Constituição Federal, Constituição Estadual e Lei Orgânica Municipal, pois o Poder Executivo tem competência para iniciativa na proposição do Projeto da Lei *sub judice*.**

*In casu*, o Projeto de Lei Complementar em epígrafe tem como objetivo alterar a Lei Complementar n.º 5.192, de 01 de março de 2021, que dispõe sobre a Reestruturação Organizacional do Poder Executivo do Município de Imbituba e dá outras providências, editando as tabelas que contém a nominata dos cargos de provimento em comissão e da função gratificada dos



órgãos de assistência e assessoramento direto e imediato ao Prefeito/Vice Prefeito e de atividades específicas.

A medida pretendida, conforme justificativa anexa, visa complementar novo formato organizacional, respeitando os princípios constitucionais relativos a Administração Pública e demais normas atinentes à gestão pública, avançando de forma inovadora em áreas que carecem de melhor desempenho para atender os anseios da comunidade.

Desta forma, houve alteração no quantitativo de cargos em comissão já existentes para atender às necessidades dinâmicas do complexo administrativo e o modelo de gestão, com o foco na modernização dos atos, procedimentos e serviços do Poder Executivo Municipal, através da associação sistemática dos órgãos ao cumprimento de metas voltados ao atendimento dos interesses da população.

Nesse diapasão, visando dar norte aos preceitos constitucionais, o Poder Executivo trouxe à baila o PLC n. 519/2022 publicando sobre a extrema relevância da contratação de cargos em comissão, uma vez que, trata-se do procedimento técnico posto à disposição da Administração Pública, devendo esta primar pelos princípios norteadores arrolados na Carta Magna, quais sejam: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, *ex vi*:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

(...)

II - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração;

Acerca do regime jurídico é forçoso concluir a teoria do regime jurídico-administrativo (RJA) que é um conjunto de prerrogativas e sujeições a que se submete a Administração Pública para a concretização do interesse público, sendo confirmado pelos princípios do art. 37, caput, CF. Os princípios de base do Regime Jurídico encontra pilastra no “LIMPE”, que são princípios informadores decorrentes dos constitucionais.

De mais a mais, cabe ao administrador a tomada de ações que lhe são discricionárias, sempre, e tudo, objetivando o interesse público, jamais o individual. De todo modo, quando se afirma que atividade administrativa se destina a concretização do interesse público, não se pode negar que ela também visa à efetivação do direito fundamental. O regime jurídico-administrativo constitui instrumento essencial para esse escopo máximo da Administração.



A Administração Pública deve obediência aos princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, entre uma série de outros que marcam o regime jurídico-administrativo.

Importa anotar que a despesa com pessoal é sempre um número percentual, obtido do confronto de 12 (doze) meses de gasto orçamentário com 12 (doze) meses de receita corrente líquida. Então, promove-se a observância quanto ao disposto na Lei de Responsabilidade Fiscal. Neste ponto, o Executivo Municipal encaminhou o Projeto de Lei Complementar desacompanhado da estimativa de impacto orçamentário-financeiro. Portanto, a propositura está em desconformidade com a LRF.

Desse modo, em virtude do aumento nos custos de aspecto orçamentários, o Projeto de Lei deve ser instruído com a indicação da fonte de recursos para custeio das despesas inexoráveis à realização do projeto que se pretende instituir, como exigido pelos arts. 165 e 166 §§ e incisos e 167, inciso I, da CF/1988, bem como, pelos artigos 15, 16 e 17 da Lei Complementar Federal 101/2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal.

Nesse giro, compulsa-se que o Projeto de Lei aperfeiçoa ato governamental que gera despesa, devendo estar acompanhado do impacto orçamentário e financeiro. Desta forma, evidente que a matéria em apreço cria despesas para o erário, a teor do que dispõe a Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101, de 4 de maio de 2000), *in verbis*:

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.**

(...) (grifo nosso).

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. (Vide ADI 6357)

**§ 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. (Vide Lei Complementar nº 176, de 2020)**

§ 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. (Vide Lei Complementar nº 176, de 2020)



§ 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. (Vide Lei Complementar nº 176, de 2020)

§ 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. (Vide Lei Complementar nº 176, de 2020)

§ 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. (Vide Lei Complementar nº 176, de 2020)

§ 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.** (grifo nosso).

**Coadunando, a proposição sem os respectivos anexos encontra-se inadequada, pois não há a análise prévia da estimativa do impacto orçamentário-financeiro e a declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a Lei Orçamentária Anual.**

Nesse sentido, entendo pela constitucionalidade do Projeto de Lei no que toca a iniciativa, não havendo vício. Ademais, no que diz respeito ao mérito, também nenhum óbice há no projeto de lei aqui examinado, vez que adequado e bem inserido no ordenamento jurídico brasileiro. Quanto a legalidade, por amor ao debate, a LC 101/00 exige a apresentação de relatório de impacto e declaração do ordenador de tal sorte que não venha a macular o Projeto de Lei Complementar n. 519/2022.

### III - CONCLUSÃO

Ante todo o exposto, respeitada a natureza opinativa do parecer jurídico, que não vincula, por si só, a manifestação das comissões permanentes e a convicção dos membros desta Câmara, e assegurada a soberania do Plenário, **opino pela legalidade e constitucionalidade, desde que instruído pelo demonstrativo financeiro, comprovado o impacto orçamentário pertinente.**



Ademais, frisa-se que se trata de um parecer com caráter meramente opinativo<sup>1</sup>. Nesse sentido é o entendimento do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL que, de forma específica, já expôs a sua posição a respeito:

“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.” (Mandado de Segurança nº 24.584-1 - Distrito Federal - Relator: Min. Marco Aurélio de Mello – STF.)

**É o Parecer que se submete à apreciação da digna Comissão de Constituição, Justiça e Redação desta Casa Legislativa.**

À consideração superior.

Imbituba/SC, 04 de março de 2022.

**Assessora Jurídica da Presidência**  
**OAB/SC 46.707**

<sup>1</sup> CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. CONTROLE EXTERNO. AUDITORIA PELO TCU. RESPONSABILIDADE DE PROCURADOR DE AUTARQUIA POR EMISSÃO DE PARECER TÉCNICO-JURÍDICO DE NATUREZA OPINATIVA. SEGURANÇA DEFERIDA. (...) II. 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. III. 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. Mandado de segurança deferido. (STF, MS 24631 / DF - DISTRITO FEDERAL, Tribunal Pleno, Min. JOAQUIM BARBOSA, Dje 09/08/2007)