



# CÂMARA MUNICIPAL DE PARIQUERA-AÇU – SP

**CNPJ: 44.303.683/0001-21**

Avenida Dr. Fernando Costa, nº 497, CEP 11930-000, Centro.  
Telefone (13) 3856-1283 – Portal: [www.pariqueraacu.sp.leg.br](http://www.pariqueraacu.sp.leg.br)  
Correio eletrônico: [camara@camarapariquera.sp.gov.br](mailto:camara@camarapariquera.sp.gov.br)

---

## PARECER JURÍDICO Nº 11/2021

Solicitante: Presidente da Comissão de Constituição, Justiça e Redação (CCJR)

**CÂMARA MUNICIPAL DE  
PARIQUERA-AÇU**  
**PROTÓCOLO**  
Resoluto em: 15/04/2021  
Nº do Roteiro: 14100  
Assinatura: *Júnior Re.*

Projeto de lei ordinária que dispõe sobre nova denominação e atribuições do cargo de Diretor Jurídico e altera a referência do cargo de Engenheiro Agrimensor. Em razão da análise, verifica-se que, muito embora tenha sido observada a iniciativa e a competência municipal para deliberação da matéria, que a proposta padece de inconstitucionalidade bem como apresenta vícios de legalidade relativos às Leis Complementares 95/98, 173/2020 e 101/2000, pelo que se recomenda a devolução do PLO ao chefe do Poder Executivo para que, após realização de estudo aprofundado do tema, encaminhe novo projeto de lei com correções que possibilitem a tramitação e deliberação da matéria no âmbito do Poder Legislativo. Ressalte-se, por fim, que tal recomendação é para que se preserve a independência do Poder Executivo de dispor livremente sobre as atribuições dos cargos de seus quadros (art. 2º da CRFB), observado, por óbvio, a legislação pertinente e a constitucionalidade da matéria.

### I – RELATÓRIO

1. Trata-se de projeto de lei ordinária nº 11 de 24 de março de 2021, que dispõe sobre nova denominação e atribuições do cargo de Diretor Jurídico e altera a referência do vencimento do cargo de Engenheiro Agrimensor.
2. Não consta informação no Portal da Câmara Municipal, nem mesmo no ofício nº 1/2021 da CCJR - com a solicitação de consulta - acerca de a proposta estar tramitando em regime de urgência.
3. Não há questionamentos específicos sobre a matéria, apenas solicitação genérica de análise jurídica, que foi recebida pela assessoria jurídica às 16:13h. do dia 05/04/2021, conjuntamente com outros pedidos de parecer.
4. O presente parecer não é vinculante, ficando ao encargo do solicitante a observação, ou não, de eventuais recomendações feitas em seu bojo.

---

*"Deus seja louvado"*



# CÂMARA MUNICIPAL DE PARIQUERA-AÇU – SP

**CNPJ: 44.303.683/0001-21**

Avenida Dr. Fernando Costa, nº 497, CEP 11930-000, Centro.  
Telefone (13) 3856-1283 – Portal: [www.pariqueraacu.sp.leg.br](http://www.pariqueraacu.sp.leg.br)  
Correio eletrônico: [camara@camarapariquera.sp.gov.br](mailto:camara@camarapariquera.sp.gov.br)

---

5. Ao longo da tramitação foram apresentadas duas emendas, as quais serão analisadas neste parecer, haja vista que relacionadas com a matéria e em virtude do solicitado no ofício da CCJR de n. 2/2021.

6. É o relatório.

## II - ANÁLISE E FUNDAMENTAÇÃO

7. A proposta encaminhada pelo Chefe do Poder Executivo Municipal pode ser deliberada no âmbito do Município, nos termos preconizados no art. 30, I da Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB), combinado com o disposto no art. 61, § 1º, inc. II, alínea 'a' do mesmo diploma normativo.

8. A iniciativa, mediante proposta do prefeito, está de acordo com o inciso I do art. 45 da Lei Orgânica, que trata da competência privativa do chefe do Poder Executivo em matérias que disponham sobre criação, extinção ou transformação de cargos e funções na Administração Direta e Indireta do Município.

9. Quanto à legalidade e constitucionalidade da matéria, é preciso observar que o cargo de Diretor Jurídico está atualmente alocado como hierarquicamente superior ao do Procurador do Município. Nesse sentido, a primeira mudança deve ocorrer com a quebra desse vínculo, porque a natureza deles é distinta.

10. Importante esclarecer também que não basta a mera retirada de atribuições de um cargo sem que tais incumbências sejam agregadas a outro, considerando o escopo do princípio da legalidade aplicado ao Poder Público e previsto no art. 5º da CRFB:

---

*"Deus seja louvado"*



# CÂMARA MUNICIPAL DE PARIQUERA-AÇU – SP

**CNPJ: 44.303.683/0001-21**

Avenida Dr. Fernando Costa, nº 497, CEP 11930-000, Centro.

Telefone (13) 3856-1283 – Portal: [www.pariqueraacu.sp.leg.br](http://www.pariqueraacu.sp.leg.br)

Correio eletrônico: [camara@camarapariquera.sp.gov.br](mailto:camara@camarapariquera.sp.gov.br)

---

*Na administração pública não há liberdade nem vontade pessoal. Enquanto na administração particular é lícito fazer tudo o que a lei não proíbe, na Administração Pública só é permitido fazer o que a lei autoriza. A lei para o particular significa “poder fazer assim”; para o administrador público significa “deve fazer assim” (MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro – 25. Ed. São Paulo: Malheiros, 2000. p.82).*

11. Logo, questiona-se: quem irá analisar os processos de licitações e examinar os projetos de leis que serão encaminhados à Câmara Municipal no âmbito do Poder Executivo, uma vez que tais atribuições que estão sendo retiradas do cargo de Diretor Jurídico não foram transmitidas à advocacia pública?
12. Por oportuno, de acordo com o entendimento fixado na repercussão geral de matéria constitucional aventada, ratificou-se a pacífica jurisprudência do STF acerca do tema no seguinte sentido:

*Fixada a seguinte tese: a) A criação de cargos em comissão somente se justifica para o exercício de funções de direção, chefia e assessoramento, não se prestando ao desempenho de atividades burocráticas, técnicas ou operacionais; b) tal criação deve pressupor a necessária relação de confiança entre a autoridade nomeante e o servidor nomeado; c) o número de cargos comissionados criados deve guardar proporcionalidade com a necessidade que eles visam suprir e com o número de servidores ocupantes de cargos efetivos no ente federativo que os criar; e d) as atribuições dos cargos em comissão devem estar descritas, de forma clara e objetiva, na própria lei que os instituir [destacado] Supremo Tribunal Federal RE nº 1.041.210, Rel. Min. CARMEN LÚCIA, 28.09.2018, (TEMA nº 1.010).*

13. Com base na tese fixada pelo Supremo Tribunal Federal (STF), pode-se observar que não há clareza e objetividade no tratamento da matéria, considerando que consta na proposta que o referido cargo em comissão atuará em ‘cooperação’ - possivelmente técnica - com o de Procurador do Município, sem mencionar nada com relação a hierarquia hoje existente entre ambos. Neste ponto cabe observar a transcrição do dispositivo constante no projeto de lei:

---

“Deus seja louvado”



## CÂMARA MUNICIPAL DE PARIQUERA-AÇU – SP

CNPJ: 44.303.683/0001-21

Avenida Dr. Fernando Costa, nº 497, CEP 11930-000, Centro.

Telefone (13) 3856-1283 – Portal: [www.pariqueraacu.sp.leg.br](http://www.pariqueraacu.sp.leg.br)

Correio eletrônico: [camara@camarapariquera.sp.gov.br](mailto:camara@camarapariquera.sp.gov.br)

---

*Art. 1º O cargo de Diretor Jurídico passa a ser denominado de Chefe de Gabinete Jurídico, alterando-se as atribuições e mantendo-se o pré-requisitos [sic] de escolaridade, que passam a vigorar da seguinte forma:*

*"Coordenar toda a atividade do gabinete do Prefeito em matérias jurídico-administrativo [sic] do município - sugerir ao chefe do executivo posições técnicas que busquem preservar a legitimidade de atos e cooperar com a atuação do procurador e dos assessores do departamento. Redigir documentos jurídicos, pronunciamentos, minutas e informações sobre questões de natureza administrativas, fiscais, civil [sic], comerciais, trabalhistas, penal [sic] e outras, aplicando a legislação em questão. Manter contatos com a consultoria técnica especializada a participar de eventos específicos da área, para se atualizar nas questões jurídicas pertinentes à Administração Municipal. Executar outras tarefas correlatas determinadas pelo superior imediato (Cargo em Comissão) [grifamos]*

14. Observa-se, ainda, que a manutenção da nomenclatura de ‘chefia’ indica a continuidade da subordinação já existente, o que é inconstitucional, assim como ocorre com o termo ‘cooperação’ com a atuação do procurador, considerando que a atividade deste é eminentemente técnica.
15. A propósito, a jurisprudência do TJ/SP determina a necessária e estanque separação da advocacia pública de cargos em comissão de livre nomeação e baseados apenas na confiança do gestor, sendo que a direção ou chefia da Procuradoria do Município deve ser delegada apenas a funcionários públicos de carreira, como se verá adiante.
16. Cumpre frisar que os cargos em comissão não podem desempenhar funções próprias da advocacia pública, disciplinada, basicamente, nos artigos 132 da Constituição da República Federativa do Brasil e nos arts. 98 e 100 da Constituição Bandeirante. Somente os detentores de cargo de provimento efetivo, aprovados pelo sistema de mérito por meio de regular concurso público, estão constitucionalmente

---

*“Deus seja louvado”*



## CÂMARA MUNICIPAL DE PARÍQUERA-AÇU – SP

**CNPJ: 44.303.683/0001-21**

Avenida Dr. Fernando Costa, nº 497, CEP 11930-000, Centro.  
Telefone (13) 3856-1283 – Portal: [www.pariqueraacu.sp.leg.br](http://www.pariqueraacu.sp.leg.br)  
Correio eletrônico: [camara@camarapariquera.sp.gov.br](mailto:camara@camarapariquera.sp.gov.br)

---

autorizados a representar judicialmente o Estado e a prestar consultoria jurídica. Nesse sentido:

*Agravio regimental em recurso extraordinário com agravo. 2. Direito Administrativo.3. Advocacia Pública. Reestruturação. Cargo em comissão. Impossibilidade. 4. Prerrogativa de cargo público da Procuradoria. Precedentes. 5. Ausência de argumentos capazes de infirmar a decisão agravada. 6. Negado provimento ao agravo regimental.(STF RE 1160904 AgR, Relator(a): GILMAR MENDES, Segunda Turma, julgado em 27/09/2019, PROCESSO ELETRÔNICO DJe - 219 DIVULG 08-10-2019 PUBLIC 09-10-2019)\*\*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE*

*Expressões: Assessor Jurídico e Chefe Jurídico, constantes, respectivamente, nos Anexos I e II das Leis 1.484/2005 e 4.083/2017 do Município de São João da Boa Vista, que estabelecem atribuições próprias da Advocacia Pública por ocupantes de cargos exclusivamente comissionados - CARGOS JURÍDICOS Atividades de advocacia pública, inclusive de assessoria e consultoria, e respectivas chefias/diretorias, que devem ser reservadas para profissionais de carreira, submetidos ao critério do concurso público Precedentes - Circunstância em que no IRDR nº 2229223-53.2018.8.26.0000, julgado em 06/02/2019 no Colegiado Órgão Especial do TJSP, ficou registrada a tese jurídica adotada pelo colegiado sobre a impossibilidade de chefia ou direção das atividades da procuradoria municipal por pessoa estranha à carreira Dispositivos impugnados que vulneram os artigos 98, 99, 100, 111 e 144 da Constituição Estadual processo 2070865-19.2020.8.26.0000 e código 13F6D5BC. TJSP; Ação Direta de Inconstitucionalidade 2274273-68.2019.8.26.0000; Relator (a): Jacob Valente; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 17/06/2020; Data de Registro: 24/06/2020. [grifo nosso]*

17. Logo, há que se considerar na reestruturação que se pretende, a separação estanque das atribuições do atual cargo de Diretor Jurídico (em comissão) - reestruturado em Chefia de Gabinete Jurídico - das funções desempenhadas pelo Procurador Jurídico (cargo efetivo).

18. Ademais, caso haja necessidade de se alocar na estrutura da Procuradoria Municipal um cargo em comissão, este deve ser preenchido por procuradores de carreira. Acerca deste tema específico, cabe a transcrição de mais um precedente:

---

*"Deus seja louvado"*



# CÂMARA MUNICIPAL DE PARIQUERA-AÇU – SP

**CNPJ: 44.303.683/0001-21**

Avenida Dr. Fernando Costa, nº 497, CEP 11930-000, Centro.

Telefone (13) 3856-1283 – Portal: [www.pariqueraacu.sp.leg.br](http://www.pariqueraacu.sp.leg.br)

Correio eletrônico: [camara@camarapariquera.sp.gov.br](mailto:camara@camarapariquera.sp.gov.br)

O legislador constituinte originário disciplinou a advocacia pública no mesmo Capítulo em que cuidou das funções essenciais à justiça, estando inequivocamente inserida dentre aquelas atividades profissionais públicas e privadas institucionalizadas pelos artigos 127 a 135 da Carta da República, imprescindíveis ao desempenho da atividade jurisdicional, não contemplando o texto constitucional um modelo judiciário municipal'. 'Não há modelo de simetria que obrigue os Municípios à criação de órgão de advocacia, sob pena de ofensa ao pacto federativo'. 'Ainda que o Município não esteja obrigado a instituir um órgão de advocacia pública, a partir do momento em que o ente público exerce sua faculdade e cria dentro de seus quadros cargos que desempenham assessoramento jurídico da edilidade, permanecem imperativas as normas atinentes ao postulado do concurso público'. 'O desempenho das atividades de consultoria e assessoramento jurídico no âmbito do Poder Legislativo traduz prerrogativa de índole constitucional exclusiva dos membros integrantes da Advocacia Pública, cujo processo de investidura no cargo que exercem depende de prévia aprovação em concurso público'. 'A direção superior da Procuradoria Jurídica, apesar de configurar forma de provimento comissionado, só pode ser exercida por servidor livremente nomeado dentre os procuradores que integram a carreira'. (...)".(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2101193-63.2019.8.26.0000; Relator(a): Renato Sartorelli; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento:11/12/2019; Data de Registro: 16/12/2019, destacado). [grifo nosso]

19. Portanto, observa-se, em razão do exposto, que a reestruturação do cargo de Diretor Jurídico, da forma como se apresenta, padece de inconstitucionalidade, seja pela manutenção de vínculo com a Procuradoria do Município, seja em razão da manutenção da hierarquia, já que, apesar de se afastar a prerrogativa de direção, mantém-se o atributo de 'chefia jurídica', embora alocada no gabinete do prefeito.

20. No que concerne à mudança de referência do cargo de Engenheiro Agrimensor, cabe esclarecer que tal conduta - no presente exercício - está vedada pela Lei Complementar 173 de 27 de maio de 2020, que assim assevera:

*Art. 8º Na hipótese de que trata o art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios afetados pela calamidade pública decorrente da pandemia da Covid-19 ficam proibidos, até 31 de dezembro de 2021, de:*

---

"Deus seja louvado"



# CÂMARA MUNICIPAL DE PARIQUERA-AÇU – SP

**CNPJ: 44.303.683/0001-21**

Avenida Dr. Fernando Costa, nº 497, CEP 11930-000, Centro.

Telefone (13) 3856-1283 – Portal: [www.pariqueraacu.sp.leg.br](http://www.pariqueraacu.sp.leg.br)

Correio eletrônico: [camara@camarapariquera.sp.gov.br](mailto:camara@camarapariquera.sp.gov.br)

---

*I - conceder, a qualquer título, vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a membros de Poder ou de órgão, servidores e empregados públicos e militares, exceto quando derivado de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior à calamidade pública; [grifo nosso]*

21. Note-se que a vedação está relacionada com o termo ‘concessão’ de vantagem e não com a hipótese de dilação da eficácia de entrada da norma em vigor. Diante disso, a previsão constante no art. 4º da proposta, acerca de sua vigência, atua como burla à norma prevista na Lei Complementar nº 173/2020, o que corresponde a uma grave ilegalidade. Sem mencionar que não consta nos autos o relatório de impacto orçamentário-financeiro, conforme exigência dos arts. 16 e 17 da Lei Complementar 101 de 4 de maio de 2000 (LRF). Frise-se que o documento juntado pelo departamento de Recursos Humanos não se enquadra nos requisitos da regra estabelecida pela Lei de Responsabilidade Fiscal, seja em razão de sua origem, seja em face da demonstração de existência de previsão de recursos para o exercício vigente e para os dois seguintes.

22. Cabe o registro de que a situação de calamidade decorrente do Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19) contribuiu para edição de medidas de prorrogação, para o presente exercício, dos efeitos da LC 173/2020 em todos os âmbitos da federação. Inclusive, esta Casa de Leis editou, a pedido do próprio chefe do Poder Executivo, o Decreto Legislativo nº 2 de 22 de março de 2021 para tratar desta matéria em âmbito municipal, tendo em vista as implicações da pandemia sobre o Orçamento Municipal, e não se sabe se tal situação perdurará até o próximo exercício, de forma que o encaminhamento de proposta com alteração de referência de vencimento, neste momento, soa controverso.

23. Por oportuno, cabe o esclarecimento de que a proposta deveria conter previsão para modificação da norma já existente, que regula a matéria em âmbito do Município, em observância do disposto na Lei Complementar 95 de 26 de fevereiro de 1998 (arts. 7º, I e IV; 12, II e III; e 13 § 1º), que regulamenta a necessária consolidação das

---

*“Deus seja louvado”*



# CÂMARA MUNICIPAL DE PARIQUERA-AÇU – SP

**CNPJ: 44.303.683/0001-21**

Avenida Dr. Fernando Costa, nº 497, CEP 11930-000, Centro.  
Telefone (13) 3856-1283 – Portal: [www.pariqueraacu.sp.leg.br](http://www.pariqueraacu.sp.leg.br)  
Correio eletrônico: [camara@camarapariquera.sp.gov.br](mailto:camara@camarapariquera.sp.gov.br)

---

leis, de modo a facilitar a indexação das normas e, por consequência, a consulta da legislação por parte dos cidadãos.

24. Com relação às emendas apresentadas pelo vereador Rodrigo Claudionor Mendes, ressalta-se, em razão da análise feita neste parecer, que a proposta de supressão dos arts. 2º e 3º do projeto de lei é regular.

25. Por outro lado, no que concerne à emenda modificativa proposta pelo referido vereador, verifica-se impropriedade, uma vez que em verdade se trata de emenda aditiva, já que inclui requisitos à proposta. Nesse ponto, a inclusão de exigências por parte do Legislativo, em projeto de lei de autoria privativa do chefe do Poder Executivo, remete à imprudência, isso porque o gestor é quem deve saber das suas reais necessidades quando legisla sobre cargos e funções de seu quadro de servidores, considerando-se, ainda, a independência e harmonia entre os Poderes da República (art. 2º da CRFB).

26. Contudo, considerando os vícios de constitucionalidade e ilegalidade observados na proposta, a solução, para evitar o arquivamento da matéria por constitucionalidade, seria a devolução da proposta ao autor para correções de acordo com a legislação vigente e com os precedentes emanados do STF e TJ/SP, acerca do tema.

## III - CONCLUSÃO

Em razão de todo o exposto, opino no sentido de que, muito embora tenha sido observada a iniciativa e a competência municipal para deliberação da matéria, a proposta padece de constitucionalidade, decorrente, principalmente, da manutenção de vínculo entre cargo em comissão (de confiança) com o de Procurador do Município (efetivo) bem como apresenta vícios relativos às Leis Complementares 95/98, 173/2020 e 101/2000

---

*“Deus seja louvado”*



## CÂMARA MUNICIPAL DE PARIQUERA-AÇU – SP

CNPJ: 44.303.683/0001-21

Avenida Dr. Fernando Costa, nº 497, CEP 11930-000, Centro.

Telefone (13) 3856-1283 – Portal: [www.pariqueraacu.sp.leg.br](http://www.pariqueraacu.sp.leg.br)

Correio eletrônico: [camara@camarapariquera.sp.gov.br](mailto:camara@camarapariquera.sp.gov.br)

---

(LRF), pelo que se recomenda a devolução da proposta ao chefe do Poder Executivo para que, após realização de estudo aprofundado do tema, encaminhe novo projeto de lei, se assim entender, com correções que possibilitem a tramitação e deliberação da matéria no âmbito do Poder Legislativo.

Ressalte-se, por fim, que tal recomendação é para que seja preservada a independência do Poder Executivo (art. 2º da CRFB) de dispor livremente sobre as atribuições dos cargos de seus quadros, observado, por óbvio, a legislação pertinente e a constitucionalidade da matéria.

À consideração superior.

Paraguaçu (SP), 15 de abril de 2021

PROCURADOR JURÍDICO  
Câmara Municipal de Paraguaçu-Açu/SP  
OAB/SP 346.849

Assinado de forma  
digital por IVAN  
MOIZES ILKIU  
Dados: 2021.04.15  
13:30:46 -03'00'

---

*"Deus seja louvado"*