

PARECER JURÍDICO

Requerente: Poder Legislativo de Cláudio, Estado de Minas Gerais.

Solicitante: Presidência da Casa Legislativa

Assunto: Projeto de Lei Complementar n.º 04/2022, o qual “Altera Anexo VII do Art. 15 da Lei Complementar n.º 105, de 25 de outubro de 2017, que “Dispõe sobre a Estrutura Organizacional da Câmara Municipal de Cláudio/MG – Da Composição do Quadro Permanente de Pessoal.

Parecerista: Dr. Rodrigo dos Santos Germini – OAB/MG: 145.659

I. Breve Relatório

Cuida-se de consulta realizada pela presidência desta Casa Legislativa com vistas a obter parecer opinativo acerca da lisura da Proposição legislativa citada em epígrafe. Pretende a presidência obter nossa manifestação quanto aos aspectos de legalidade, constitucionalidade, iniciativa, competência, juridicidade e técnica legislativa.

O objeto do projeto diz respeito à alteração da Lei Complementar n.º 105/2017, que, por sua vez, dispõe sobre a estrutura organizacional do Poder Legislativo deste município de Cláudio, conjuntamente às disposições relativas a seu quadro de servidores.

Constam no dossiê os seguintes documentos: mensagem de encaminhamento e projeto de lei, de autoria da Mesa Diretora do Poder Legislativo; despacho da presidência das comissões e despacho da presidência da Casa. Consta, ainda, impacto orçamentário-financeiro da medida pretendida.

É, em apartado, o relatório.

II. Fundamentação Jurídica

II.I Análise da Técnica Legislativa

Preambularmente, é bom enaltecer 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”. Cabe ressaltar que, no âmbito do município de Cláudio, inexistente Decreto ou Lei que regulamente a edição e elaboração de conteúdo legislativo, fazendo-se necessário, por isso, que a matéria seja balizada por normas federais e estaduais.

Neste particular, cite-se o Art. 14 do Decreto Federal n.º 9.191¹, de 01º de novembro de 2017, que, por sua vez, regulamenta a Lei Complementar Federal n.º 95², de 26 de fevereiro de 1.998, vejamos:

Art. 14. As disposições normativas **serão redigidas com clareza, precisão e ordem lógica**, e observarão o seguinte:

I - para obtenção da clareza:

¹ Estabelece as normas e as diretrizes para elaboração, redação, alteração, consolidação e encaminhamento de propostas de atos normativos ao Presidente da República pelos Ministros de Estado.

² Dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal, e estabelece normas para a consolidação dos atos normativos que menciona.

- a) usar as palavras e as expressões em seu sentido comum, exceto quando a norma versar sobre assunto técnico, hipótese em que se pode empregar a nomenclatura própria da área sobre a qual se está legislando;
- b) usar frases curtas e concisas;
- c) construir as orações na ordem direta;
- d) evitar preciosismo, neologismo e adjetivação; e
- e) buscar a **uniformidade do tempo verbal no texto da norma legal e usar, preferencialmente, o presente ou o futuro simples do presente do modo indicativo;**

II - para obtenção da precisão:

- a) **articular a linguagem, comum ou técnica, mais adequada à compreensão do objetivo**, do conteúdo e do alcance do ato normativo;
- b) expressar a ideia, quando repetida ao longo do texto, por meio das mesmas palavras, **e evitar o emprego de sinonímia;**
- c) evitar o emprego de expressão ou palavra que confira **duplo sentido ao texto;**
- d) escolher termos que tenham o mesmo significado na maior parte do território nacional, de modo a evitar o uso de expressões locais ou regionais;

(...)

GRIFOS MEUS

No caso do Projeto de Lei em referência, existem diversos vícios de técnica legislativa, que colocam em xeque a clareza, precisão, ordem lógica e articulação correta da linguagem, devendo haver correção para, no caso da norma prosperar, ser inserida no mundo jurídico sem vícios.

Os citados vícios estão abaixo elencados:

- ⇒ **Há erro na Ementa do Projeto:** está disposto que o objeto da Lei é a alteração do “Anexo VII do Art. 15”, mas, **os anexos são da Lei Complementar e não de seu Artigo 15**. O fato do artigo 15 meramente listar os Anexos da Lei não significa que a validade dos mesmos está condicionada exclusivamente ao dispositivo, pois, os anexos subsistem mesmo em caso de revogação do citado Art. 15. Além disso, **a expressão “e determina outras providências” está incorretamente utilizada** na Ementa do Projeto, pois, nos termos do Art. 6º, parágrafo único, do Decreto Federal n.º 9.191/2017, a expressão “e dá outras providências” só poderá ser utilizada em atos normativos de excepcional extensão e com multiplicidade de temas, ou, ainda, quando a questão não expressa for pouco relevante. **No caso em questão, não existem outras providências, visto que o único objeto da Lei é alteração do Anexo VII da Lei Complementar n.º 105/2017**. Sugere-se a utilização da seguinte Ementa: **“Altera a Lei Complementar n.º 105, de 25 de outubro de 2017”;**
- ⇒ Há erro no Art. 1º, pois, está descrito que “Esta Lei Complementar altera dispositivos da Lei Complementar n.º 105 (...)”, todavia, **nenhum dispositivo da Lei Complementar n.º 105 está sendo alterado**. Sugere-se a utilização da seguinte redação: “Esta Lei Complementar altera o Anexo VII da Lei Complementar n.º 105, de 25 de outubro de 2017”;
- ⇒ Há erro no Art. 2º, devendo a expressão “desta casa legislativa” ser substituída por “do Poder Legislativo”. Não bastasse o erro de a expressão estar descrita em letras minúsculas, na elaboração de conteúdo legislativo deve-se evitar o uso de sinonímia, expressando as ideias por meio de palavra em seu sentido literal, conforme Art. 14, II, b, do Decreto Federal n.º 9.191/2017;

⇒ Há erro no Art. 3º, devendo a expressão “art.” ser substituída por “artigo”, visto que a sigla não deve ser utilizada no texto legislativo propriamente dito, mas, apenas no *caput* dos dispositivos.

II.II Inexistência de Vícios de Iniciativa

Por outro lado, **não existe vício de iniciativa**, visto que a matéria **é de competência legislativa privativa da Mesa Diretora, nos termos do Art. 20, IV, da Lei Orgânica do Município**.

Como ressalta o dispositivo citado, cabe privativamente à Mesa Diretora do Poder Legislativo organizar os serviços administrativos internos da Casa Legislativa, tratando-se, obviamente, de matéria *interna corporis*, que devem ser resolvidas internamente e separadamente por cada Poder.

Por estas razões, **não foram detectados vícios de iniciativa no projeto em análise**.

III.III Análise da Juridicidade, Legalidade e Constitucionalidade

É inegável que, a partir da Constituição Federal de 1988, o município, no Brasil, **consolidou sua importância do ponto de vista político, econômico e social, como centro de tomadas de decisões fundamentais para nosso cotidiano**, haja vista ser detentor de competências próprias. Destacam-se os assuntos de interesse local e demais competências outorgadas pelo texto constitucional. **No que tange ao objeto do projeto em análise, verifica-se ser o caso de norma relativa à atualização da legislação municipal**.

O objeto da lei alterada, por seu turno, diz respeito à estrutura organizacional do Poder Legislativo local, inclusive no que tange a seu quadro permanente de servidores.

Basicamente, a pretensão da Mesa Diretora é **a abertura de uma vaga para o cargo público de “Advogado” nos quadros permanentes do Poder Legislativo**, com os seguintes fundamentos, inclusos na Mensagem de Justificativa:

Tendo em vista o aumento dos afazeres do advogado, percebido pela grande demanda de projetos, processos licitatórios e outras atividades realizadas no ano de 2021; bem como a intenção de se criar um PROCOM e um CAC – Centro de Atendimento ao Cidadão para funcionar na Câmara Municipal, além de manter a ouvidoria, com o intuito de fazer com que os trabalhos sejam realizados em tempo hábil e sem sobrecarga aos servidores, verifica-se a necessidade de aumentar uma vaga para o cargo de Advogado.

Portanto, é viável e se faz necessário à criação de mais uma vaga para advogado, que irá possibilitar maior excelência e qualidade do trabalho intelectual realizado por estes profissionais, pois eles trabalham com a consistência da argumentação técnico-jurídica apresentada e com a satisfação quantitativa das demandas de atuação. Neste sentido torna-se imprescindível dividir a demanda da Câmara para dois advogados garantindo o eficiente exercício de suas atribuições, o que, não comporta limitação temporal face ao desempenho de atividade eminentemente intelectual e conhecimento a fundo das leis aplicáveis a cada tarefa.

Voltamo-nos à análise do caso concreto, verifica-se que, em concisa argumentação, aduz a Mesa Diretora **que a abertura de uma vaga para o cargo de Advogado é necessária em face da grande demanda de projetos e processos licitatórios**,

além da intenção de criar, no âmbito do Poder Legislativo, um PROCON e um CAC – Centro de Atendimento ao Cidadão. Não há nenhum outro fundamento que justifique a pretensão da Mesa Diretora.

Inicialmente compete transcrever as atribuições do Cargo de Advogado listadas na Lei Complementar n.º 105/2017:

- 01 - Emitir pareceres sobre assuntos jurídicos colocados aos seu exame pelos Vereadores;
- 02 - Representar a Câmara Municipal nas causas Judiciais e administrativas em que seja autora, ré, interveniente ou assistente em processos administrativos ou contenciosos;
- 03 - Emitir pareceres de comissões em anteprojetos, projetos, leis, decretos legislativos e resoluções, sob a assessoria e acompanhamento do Chefe da Secretaria Jurídica;
- 04 - Emitir pareceres sobre todos os atos normativos do Poder Legislativo, tais como: contratos, convênios, portarias, regulamentos, editais etc.;
- 05 - Elaborar projetos e justificativas de leis quando solicitados pelos Vereadores;
- 06 - Exarar parecer jurídico nos requerimentos dos Vereadores;
- 07 - Prestar informações jurídicas solicitadas pelos Vereadores
- 08 - Acompanhar os trabalhos legislativos desenvolvidos em Plenário, orientando a Mesa Diretora quanto a critérios regimentais, lei orgânica do município e outros dispositivos legais aplicáveis;
- 09 - Realizar consultas, pesquisas e estudos para aprimoramento dos métodos de elaboração de projetos, objetivando o aperfeiçoamento das técnicas legislativas;
- 10 - Organizar o arquivamento das consultas, pesquisas e estudos de projetos de leis, objetivando o aperfeiçoamento das técnicas legislativas;
- 11 - Participar de cursos, eventos, comissões e outros, quando convocado;
- 12 - Estudar e redigir minutas de projetos de leis, de resoluções e atos internos ou externos em geral, bem como documentos contratuais de toda a espécie, em conformidade com as normas legais;
- 13 - Elaborar minutas de informações a serem prestadas ao Judiciário, ao Ministério Público e outros órgãos do Poder Público, em nome da Câmara ou de vereadores;
- 14- Prestar informações e orientações nos assuntos relacionados ao processo legislativo e atuação parlamentar, quando requerido;
- 15 - Acompanhar tecnicamente e assistir as Comissões Especiais e Temporárias da Câmara Municipal;
- 16- Providenciar e manter o arquivo adequado de todos os documentos referente a Secretaria jurídica;
- 17 - Participar como membro de comissões de licitações, emitindo pareceres em todos os processos licitatórios;
- 18 - Elaborar relatório mensal das atividades correlatas ao setor chefiado, direcionando ao chefe imediato;
- 19 - Efetuar outras atividades correlatas por determinação da Presidência ou do Chefe da Secretaria Jurídica da Câmara.

Como se percebe, o Advogado **não tem nenhuma atribuição relativa ao PROCON OU CAC (Centro de Atendimento ao Cidadão), razão pela qual este argumento deve ser afastado, visto que eventual provimento de outro Advogado não terá relação alguma com estes serviços (PROCON e CAC), sendo impossível lotar o Advogado noutras funções sem incorrer em desvio de função.**

Resta, tão somente, o argumento de elevada demanda de serviço, nos termos da argumentação apresentada.

Ressaltamos, desde já, que **falta juridicidade à Proposição, possuindo inúmeros vícios de moralidade, sobretudo por ofensa aos princípios jurídicos da razoabilidade e da proporcionalidade.** Alguns apontamentos iniciais, no entanto, são necessários para destacar a atual situação fática do Poder Legislativo, veja-se:

Apesar do alegado excesso de demandas para o cargo de Advogado, o Poder Legislativo **não tem adotado medidas eficazes para atenuar esta alegação,** visto que possui até mesmo cargos vagos sem que nenhuma atitude tenha sido tomada, como é o caso do cargo de Assessor e Editor de Publicidade, cujo titular está deslocado para outro cargo comissionado **(com indevido acúmulo de atribuições)** e, ainda, de uma vaga de técnico legislativo, cuja titular foi cedida à Justiça Eleitoral.

Ao contrário do que se argumenta na mensagem de encaminhamento, **de nada adianta prover mais uma vaga de Advogado quando inexistem servidores suficientes para a tramitação de processos licitatórios e projetos legislativos,** pois, o Advogado **não atua sozinho nestas demandas, necessitando do auxílio de servidores de nível médio e técnico para uma correta prestação dos serviços públicos.**

O que se tem verificado, na verdade, **é que o Poder Legislativo tem dificuldades até mesmo de constituir a Comissão Licitante, com inúmeras e constantes alterações, além de sequer conceder formação aos seus integrantes,** e abertura de nova vaga de Advogado não desconstitui esta realidade.

Além disso, o atual Advogado, em conjunto com a Presidente da Comissão Licitante, realiza inegável contorcionismo jurídico para tentar atender, com legalidade, às diversas e constantes solicitações da Presidência da Casa e dos edis que a integram, muitas das quais são desordenadas e redundantes.

Apenas a título exemplificativo, citem-se processos licitatórios para contratação de profissional para elaboração de laudo de vistoria em imóvel; de locação de imóvel; de engenheiro; de profissional para atender exigências do corpo de bombeiros; de profissional para prestar assessoria em relação a sistema de som; de reforma e ampliação da sede do Poder Legislativo, e **tantos outros processos que sequer tiveram utilidade para o Poder Legislativo, muitos dos quais fadados ao insucesso e que culminaram em perda de notáveis horas de trabalho.**

Verifica-se, na verdade, **que muitos processos licitatórios foram até mesmo perdidos, arquivados ou cancelados,** afora tantas outras demandas que a Comissão Licitante e o advogado se declinam, por dias, para cumprir e, após, **são meramente canceladas ou desaproveitadas.**

Falta, na verdade, **organização administrativa, planejamento e consistência na gestão da Casa,** e ainda que fossem lotados cinco ou seis advogados, *nenhuma demanda inarticulada poderia prosperar.* **O administrador público deve zelar pelo erário, não se precipitando em adotar medidas onerosas que podem lesar o patrimônio público de maneira irreversível.**

O mesmo se diga em relação às diversas Proposições Legislativas, muitas das quais foram distribuídas e retiradas reiteradamente, na medida em que **a postura política de muitos edis (e até mesmo do Poder Executivo) é totalmente inarticulada, o que nada tem a ver com o número de advogados lotados.**

As condutas adotadas pela Presidência da Casa, ao longo do último ano, **são contrárias às alegações inclusas na Mensagem de Encaminhamento, pois, ao se deparar com uma vaga em aberto de técnico legislativo, por exemplo, nada fez para prover o**

cargo, demonstrando indiferença ao elevado número de demandas ou, noutra panorâmica, que sequer existe tamanha necessidade.

É de se citar, ainda, **que durante muitos anos o Poder Legislativo de Cláudio possuiu um único advogado**, o qual prestava serviço direto à presidência, inexistindo sequer o cargo efetivo. **Somente em janeiro de 2020 é que o cargo efetivo de Advogado foi efetivamente provido**, e agora, dois anos após, pretende-se criar nova vaga **sem nenhuma demonstração de sua necessidade ou pertinência**.

A demonstração da necessidade e pertinência da medida não pode ser aferida em mera mensagem de justificativa, devendo existir estudo prévio de viabilidade e necessidade, com demonstração inequívoca da necessidade de admissão de novo profissional. Veja-se, por exemplo, que a Mesa Diretora alega excesso de demandas da Secretaria Jurídica, mas, *sequer procedeu à oitiva de seus integrantes*, inexistindo qualquer documento formal relativo à realização de estudos prévios de viabilidade e necessidade. Bem ao contrário disso, apesar de aduzir que pretende desonerar o atual Advogado, a Mesa Diretora não ouviu o profissional, elaborando por conta própria e unilateralmente o projeto de Lei que ora se analisa.

Além disso, **o cargo de Assessor da Secretaria Jurídica, também privativo de advogado, possui (estranhamente e ilegalmente) jornada de apenas 20 horas semanais, mesmo se tratando de cargo de livre nomeação e exoneração, de dedicação exclusiva**. Ciente desta inconformidade, a Presidência da Casa nada fez, mantendo a jornada do Assessor da Secretaria Jurídica (Cargo de dedicação exclusiva, repita-se) em apenas 20 horas semanais. A reduzida jornada de um dos integrantes da Secretaria Jurídica impacta negativamente nas demandas em trâmite, tratando-se de solução alternativa que **não traria impactos econômicos ao Legislativo, mas, que sequer foi aventada pela Mesa Diretora**.

No caso em questão, o Poder Legislativo tem tido dificuldades até mesmo para prover suas Comissões, com constantes e intermináveis alterações da Comissão Licitante e de outras, dado o diminuto número de servidores integrantes do quadro permanente desta Casa Legislativa (vide documentos anexos a este Parecer).

Não bastasse isso, veja-se, abaixo, como é constituído o quadro permanente de servidores do Poder Legislativo:

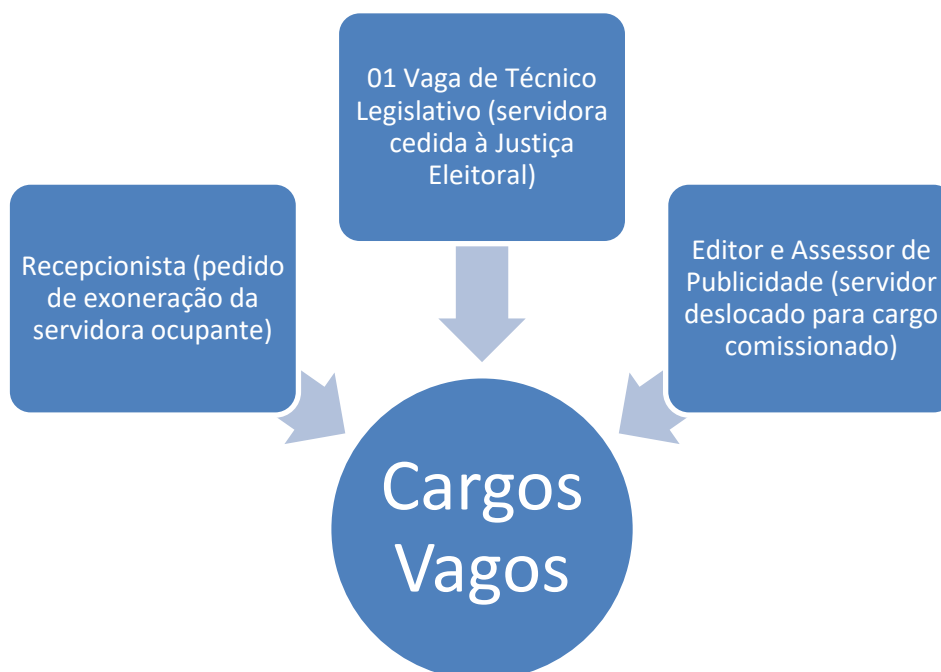
Cargo	Vagas Atuais
Auxiliar de Serviços Gerais	01 vaga existente e uma servidora em exercício.
Recepcionista	01 vaga existente e <u>nenhuma servidora em exercício</u> .
Motorista	01 vaga existente e um servidor em exercício
Técnico Legislativo	02 vagas existentes e <u>um único servidor em exercício</u>
Editor e Assessor de Publicidade	01 vaga existente e <u>nenhum servidor em exercício</u> (o servidor efetivo está lotado em outro cargo)
Contador	01 vaga existente e um servidor efetivo em exercício
Advogado	01 vaga existente e um servidor em exercício.
Técnico de Informática	01 vaga existente e uma servidora em exercício, pela via contratual.
Assessor da Secretaria Jurídica	01 vaga existente e um servidor em efetivo exercício (cargo de livre nomeação e exoneração)
Assessor da Presidência	01 vaga existente e um servidor em efetivo exercício (cargo de livre nomeação e exoneração)
Assessor Legislativo	01 vaga existente e um servidor em exercício (cargo de livre nomeação e exoneração)

Assessor da Secretaria Contábil, Financeira e de Recursos Humanos.	01 vaga existente e um servidor em exercício 01 vaga existente e um servidor em efetivo exercício (cargo de livre nomeação e exoneração)
Estagiário de nível Médio	01 estagiário admitido
Estagiários de Direito	03 estagiários admitidos

Para ratificar as informações acima, veja-se a tabela abaixo, extraída do Portal da transparência do Poder Legislativo³:

Nome	Função	Situação
Adalberto Lopes Castro	Tecnico legislativo	Concursado – em exercício
Brianez Valeria De O Sousa	Assessor Sec Contab Financ Rh	Comissionado – em exercício
Carlson Meneses Barros	Motorista	Concursado – em exercício
Elaine A S Resende Apolinario	Auxiliar De Servicos Gerais	Concursado – em exercício
Elisa Regina Azevedo	Tecnico Legislativo	Concursado – Cedida à Justiça Eleitoral
Jose Adao da Costa	Controlador Contábil	Concursado – em exercício
Kissila Lara Toledo de Faria	Estagiario Ensino Superior	Estagiario – em exercício
Larissa Dutra F Lourenco	Estagiario	Estagiario – em exercício
Laura Luiza Oliveira Sousa	Estagiario Ensino Superior	Estagiario – em exercício
Michelle Rodrigues Jorge	Assessor Da Presidencia	Comissionado – em exercício
Nayara G Silva de Oliveira	Tecnico de Informatica	Processo Seletivo (contratada) – em exercício
Paulo Cesar Faria Martins	Assessor Da Secretaria Jurid	Comissionado – em exercício
Rodrigo dos Santos Germini	Advogado	Concursado – em exercício
Thiago Cesar de Gois	Assessor Legislativo	Concursado – em exercício
Wemerson Luiz Oliveira Alves	Estagiario Ensino Superior	Estagiario – em exercício

Portanto:



³ Disponível in <<https://transparencia59704.com.br/cmclaudiomg/index.php/home/remuneracao-e-subsidios-categoria/440-dezembro-2022>> Acesso 04 fev. 2022; com alterações, retirando os valores salariais.

A situação atual, portanto, é a seguinte:



Há **notória desproporcionalidade entre o número de colaboradores da Secretaria Jurídica e os demais setores do Poder Legislativo.** O administrador **não é livre para, a seu bel prazer, abrir vagas de maneira desproporcional, sem demonstrar a necessidade e adequação da medida.**

No caso em apreço, **em apenas dois parágrafos pretendeu a Mesa Diretora justificar uma medida de tamanha importância, não tendo se desincumbido deste ônus.**

A juridicidade diz respeito à conformidade do Projeto (e Proposição acessória, se houver) **com os princípios e dogmas do ordenamento jurídico vigente (sobretudo licitude e legalidade).**

Além disso, é no campo da juridicidade que se analisa se o projeto é potencialmente benéfico à sociedade e à coletividade, devendo revelar-se, inclusive, compatível com a moralidade administrativa, o que se extrai – dentre outros elementos – a partir da análise empírica de sua motivação. **A partir da análise empírica deste parecerista, e considerando a total ausência de documentos hábeis a ratificar a pretensão da Mesa Diretora, que, apesar da relevância da medida, limitou-se a tecer uma tênue justificativa, não me convenceo da moralidade deste Projeto.**

O princípio da juridicidade constitui verdadeira inovação evolutiva no Direito Administrativo, cuja análise deve ultrapassar a abrangência do princípio da legalidade, formando um **compêndio de obrigações legais e naturais, tais como um “bloco de legalidade”, promovendo assim um tratamento *latu sensu* da legalidade necessária ao ato administrativo praticado de formal geral.** Noutras palavras, é plenamente possível que um ato seja legal, mas, ao mesmo tempo, antijurídico, o que o viciaria de mácula incurável.

É justamente isso que se verifica no caso em tela...

Não há como prosperar uma organização administrativa na qual constem apenas um técnico legislativo em exercício; um contador; um motorista; uma auxiliar de serviços gerais; uma assessora da presidência; uma assessora da Secretaria Contábil, e, concomitantemente, *três advogados* (considerando que dois já estão lotados no Poder Legislativo).

Em que pese a relevância da profissão jurídica, **tal pretensão é desarrazoada e não se compatibiliza com os princípios jurídicos de regência.**

Cite-se:

De início é importante aduzir que o Direito e a Moral são regras sociais que regulam o comportamento do Homem em sociedade, definindo um conceito de comportamento que é certo e o que não se enquadra neste comportamento é tido como errado. Se observarmos os fatos que acontecem na sociedade, é possível enxergarmos que **existem regras sociais que se cumprem de maneira natural, como por exemplo, ser bom e honesto.** (...) Porém, a Constituição Federal impôs que um dos princípios que o Poder Público deve adotar é também o da Moralidade. (...) Contudo, **é certo que embora a moralidade seja um conceito aberto, cabe aos julgadores analisarem o ato ou lei de acordo com as definições de ética externada pela sociedade nos tempos atuais.** Até porque o que era moral outrora, já não é nos dias atuais. (GRIFOS MEUS)
MAIZMAN, Víctor Humberto. Portal Online⁴.

No caso, conforme já destacado acima, **existem infundáveis vícios de juridicidade ou de moralidade**, sendo o projeto inadequadamente motivado, cuja mensagem de justificativa é precária e não está amparada por documentos sólidos. Portanto, **há suficiente argumentação para fazer concluir pela imoralidade do projeto**, com sólidos argumentos de que a Proposição trará prejuízos à população deste município. Ausentes, portanto, os parâmetros da juridicidade.

III.III.I Considerações Relativas ao Concurso Público Vigente

Além disso, convém abordar outros fundamentos jurídicos, todos admitidos pelo Supremo Tribunal Federal no julgado do RE 837311/PI, conforme transcrições inclusas no voto e acórdão correspondentes:

O edital do concurso com número específico de vagas, uma vez publicado, faz exsurgir um dever de nomeação para a própria Administração e um direito à nomeação titularizado pelo candidato aprovado dentro desse número de vagas. Não apenas isso, o Estado Democrático de Direito republicano impõe à Administração Pública que exerça sua discricionariedade entrincheirada não, apenas, pela sua avaliação unilateral a respeito da conveniência e oportunidade de um ato, mas, sobretudo, pelos direitos fundamentais e demais normas constitucionais em um ambiente de perene diálogo com a sociedade.

É dizer que, na esteira do posicionamento do STF, a abertura de vaga, durante a vigência de Concurso Público, gera direito adquirido dos candidatos à nomeação, caso o Poder Público opte pelo provimento das vagas. Não poderá o Legislativo, portanto, abrir vaga de Advogado e pretender contratar a título precário, desrespeitando direitos fundamentais dos candidatos aprovados no certame de 2018, ainda válido.

⁴ Disponível in < <https://www.pnbonline.com.br/artigos/a-legal-mas-imoral/56161#:~:text=Por%C3%A9m%2C%20a%20Constitui%C3%A7%C3%A3o%20Federal%20imp%C3%B4s,leis%20que%20violem%20a%20moralidade.> > Acesso 26 abr. 2021.

O surgimento de novas vagas ou a abertura de novo concurso para o mesmo cargo, durante o prazo de validade do certame anterior, não gera automaticamente o direito à nomeação dos candidatos aprovados fora das vagas previstas no edital, ressalvadas as hipóteses de preterição arbitrária e imotivada por parte da administração, caracterizadas por comportamento tácito ou expresso do Poder Público capaz de revelar a inequívoca necessidade de nomeação do aprovado durante o período de validade do certame, a ser demonstrada de forma cabal pelo candidato.

Estes argumentos induzem à conclusão de que, caso aberta vaga para o cargo de Advogado, e caso o Legislativo pretenda, efetivamente, preencher a vaga, deverá seguir a ordem classificatória do certame de 2018, ainda válido, como já ressaltado.

III.III.II Considerações Complementares em Relação à Lei de Responsabilidade Fiscal

Finalmente, registramos, também, que **não foram atendidos os critérios da Lei de Responsabilidade Fiscal para abertura de despesa pública**. Vejamos o que versa a lei:

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.

(...)

§ 2º A estimativa de que trata o inciso I do *caput* será acompanhada das premissas e metodologia de cálculo utilizadas.

(...)

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.

§ 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.

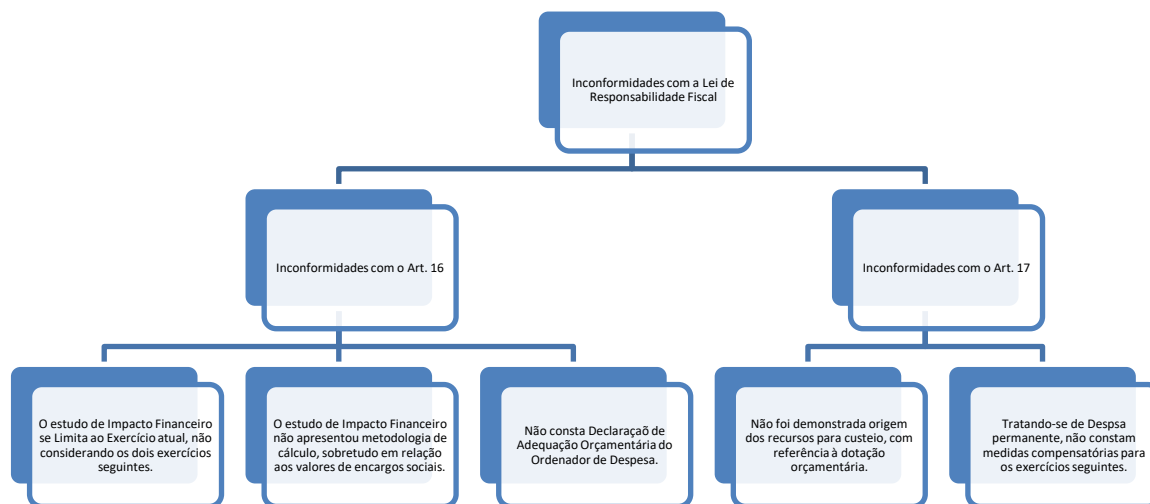
§ 2º Para efeito do atendimento do § 1º, o ato será acompanhado de comprovação de que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo referido no § 1º do art. 4º, devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, ser compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa.

(...)

§ 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.

§ 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.

Como se vê, existem diversas inconformidades com a Lei de Responsabilidade Fiscal, vejamos:



A precariedade dos documentos carreados não atende às rígidas exigências legais estabelecidas.

Não bastasse isso, existem inconformidades relativas ao percentual total de despesas com folha de pagamento previsto na Lei de Responsabilidade Fiscal, vejamos:

Primeiramente, o parágrafo segundo do Art. 18 da Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece que **a despesa total com pessoal a ser apurada deve ser calculada tomando-se por base o mês de referência com os 11 (onze) meses imediatamente anteriores**, adotando-se o regime de competência. O Impacto Financeiro apresentado fez o inverso, considerou os meses seguintes (futuros) para projeção do total de gastos com pessoal, em desobediência ao mandamento legal.

Este erro de projeção coloca em desprestígio o impacto financeiro em relação ao cálculo dos limites para despesa total com pessoal, previstos nos Arts. 19 e 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal e, ainda, no Art. 29-A da Constituição Federal, pois, em face da previsão do Art. 18, § 2º, o percentual deve ser analisado em relação ao mês de referência e aos onze anteriores, e não para repasse futuro estimado.

Conforme preceitua o Art. 20, III, *a*, da Lei de Responsabilidade Fiscal, **o Legislativo possui o limite global para gasto com folha de pagamento de 6%, relativamente à receita corrente líquida do município, apurada em relação ao mês de referência e aos onze meses anteriores**⁵, o que não foi considerado pelo Impacto Orçamentário Financeiro apresentado, havendo erro de metodologia de cálculo.

É de se ressaltar que não se pode calcular percentuais de gasto com folha de pagamento em relação ao exercício de 2022, pois, não há como prever o limite que será gasto com pessoal nos meses futuros, havendo impossibilidade de precisar pagamento de diárias, horas-extras, gratificações, vantagens etc. Justamente por isso a Lei determina que, para aferir os percentuais de limite para gasto com pessoal, devem ser considerados os meses anteriores, conforme já vastamente enaltecido.

Dito isso, foram abordados os principais aspectos jurídicos do tema em cotejo.

⁵ O limite total de gastos com pessoal para o município é de 60% da receita corrente líquida, dos quais 54% são devidos ao Executivo e 6% ao Legislativo.

III. Conclusão

À luz do que fora exposto, *conclui-se que*:

- a) Inexistem vícios de iniciativa;
- b) **Existem diversos vícios relativos à Técnica Legislativa**, conforme demonstrado no item II.I deste Parecer;
- c) **Existem vícios formais**, devendo o Estudo de Impacto Orçamentário e Financeiro ser lavrado e apresentado pelo Presidente da Casa, o qual é **responsável pela gestão orçamentária do Poder Legislativo** e, por isso, único responsável diretamente no caso de inconformidades orçamentárias;
- d) **Existem outros vícios formais**, devendo o Impacto Orçamentário e Financeiro ser feito, também, em relação aos dois exercícios financeiros posteriores, e não apenas em relação a 2022, conforme exigência do Art. 16, I, da Lei de Responsabilidade Fiscal;
- e) **Existem outros vícios formais**, pois, o Impacto Orçamentário e Financeiro apresentado não está acompanhado da metodologia de cálculo utilizada, nos termos do § 2º do Art. 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal;
- f) **Existem outros vícios formais**, pois, **não consta Declaração do Ordenador de Despesas de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira** com a Lei Orçamentária Anual, bem como compatibilidade com o Plano Plurianual e com a Lei de Diretrizes Orçamentárias, conforme exigência do Art. 16, II, da Lei de Responsabilidade Fiscal. O Presidente do Poder Legislativo deve atestar, portanto, que a medida **se compatibiliza com as diretrizes, objetivos, prioridades e metas previstos nesses instrumentos e não infrinja qualquer de suas disposições**;
- g) **Existem outros vícios formais**, pois, há inconformidade com o parágrafo segundo do Art. 18 da Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece que **a despesa total com pessoal a ser apurada deve ser calculada tomando-se por base o mês de referência com os 11 (onze) meses imediatamente anteriores, adotando-se o regime de competência**. O Impacto Financeiro apresentado fez o inverso, considerou, os meses seguintes (futuros) para projeção do total de gastos com pessoal, em desobediência ao mandamento legal;
- h) Existem outros vícios formais, restando prejudicada a análise do **limite global para gasto com folha de pagamento de 6%, relativamente à receita corrente líquida do município, apurada em relação ao mês de referência e aos onze meses anteriores**⁶, o que não foi considerado pelo Impacto Orçamentário Financeiro apresentado, havendo erro de metodologia de cálculo;

⁶ O limite total de gastos com pessoal para o município é de 60% da receita corrente líquida, dos quais 54% são devidos ao Executivo e 6% ao Legislativo.

- i) Existem outros vícios formais, pois, não foi possível aferir o atendimento aos percentuais estabelecidos no Art. 29-A, da Constituição Federal, sobretudo em relação ao limite de 70% para gastos com pessoal em relação ao orçamento do Poder Legislativo, pois, o Impacto Financeiro apresentado não considerou os percentuais do exercício anterior, fazendo projeções futuras, com erro de metodologia;
- j) **Existem outros vícios formais**, devendo o Sindicato dos Servidores Públicos Municipais ser notificado, **com antecedência razoável**, para participar da discussão da Proposição, conforme exigência do Art. 154, parágrafo único, do Regimento Interno da Casa⁷, e, no caso em apreço, a notificação enviada ao Sindicato foi feita com **apenas um dia útil de antecedência em relação à data da reunião, o que é insuficiente** em face dos princípios jurídicos da razoabilidade e proporcionalidade;
- k) **Existe vício de motivação**, visto que o Advogado do Poder Legislativo não pode ser lotado no PROCON e no CAC (Centro de Atendimento ao Cidadão), o que não se inclui em suas atribuições e faria incorrer em desvio de função. Na eventualidade de criação destes serviços (o que sequer foi feito) devem ser criados cargos específicos, ou retificadas as atribuições dos cargos já existentes, possibilitando sua lotação nestas funções;
- l) **Existem outros vícios de motivação**, pois, apesar da alegada necessidade, não houve nenhuma demonstração acerca da suposta demanda de trabalho, o que contradiz até mesmo o histórico do Legislativo local que, durante praticamente toda sua história, sempre atuou com um único advogado, tendo, apenas recentemente, criado o cargo efetivo em seus quadros. Em que pese a prerrogativa da Mesa Diretora de organizar os serviços administrativos e criar cargos públicos, **esta prerrogativa não pode ser exercida irrestritamente, sem a efetiva demonstração de que a medida se alinha ao interesse público** adjacente;
- m) **Existem outros vícios de motivação**, pois, **a demonstração da necessidade e pertinência da medida não pode ser aferida em mera mensagem de justificativa, devendo existir estudo prévio de viabilidade, com demonstração inequívoca da necessidade de admissão de novo profissional**. Veja-se, por exemplo, que a Mesa Diretora alega excesso de demandas da Secretaria Jurídica, mas, *sequer procedeu à oitiva de seus integrantes*, inexistindo qualquer documento formal relativo à realização de estudos prévios de viabilidade e necessidade. Bem ao contrário disso, apesar de aduzir que pretende desonerar o atual Advogado, a Mesa Diretora não ouviu o profissional, elaborando por conta própria e unilateralmente o projeto de Lei que ora se analisa.
- n) **Existem vícios de juridicidade e de moralidade**, não sendo admissível a argumentação de excessivo número de demandas, visto que não cabe ao Advogado, sozinho, suprir os serviços prestados pelo Poder Legislativo. Deve haver

⁷ Art. 154 - Será dada ampla divulgação a todos os projetos, fixando-se no Quadro de Publicação Oficial dos Atos da Câmara a respectiva ementa, facultando-se a qualquer cidadão apresentar sugestões, encaminhando-as à Mesa Diretora. **Parágrafo único.** Dos projetos que versem sobre matéria relativa aos Servidores Públicos Municipais será dada imediata ciência às entidades representativas dos mesmos.

proporcionalidade entre o número de servidores que ostentam carreira de nível superior e aqueles de nível técnico, médio e fundamental. Elevado número de demandas, caso efetivamente exista, deve ser suprido por **ações institucionais organizadas, proporcionais e equânimes**, não sendo crível acreditar que presença de três advogados nos quadros de pessoal do Poder Legislativo⁸ resolverá a questão, sobretudo quando **não há proporcionalidade com os demais cargos atualmente providos pelo Poder Legislativo, visto que todos os outros cargos possuem um único servidor em exercício.**

- o) **Existem outros vícios de moralidade**, sobretudo a inércia da Presidência da Casa em acertar a jornada de trabalho do Assessor da Secretaria Jurídica, atualmente fixada em 20 horas semanais, **mesmo se tratando de cargo de livre nomeação e exoneração, ou seja, com dedicação exclusiva**, e cujo impacto negativo no cumprimento das demandas da Secretaria Jurídica é inquestionável. A solução desta problemática seria isenta de qualquer custo aos cofres públicos, o que sequer foi aventado pela Mesa Diretora;
- p) **Existem outros vícios de moralidade**, relativos à passividade da Presidência em suprir uma vaga para o cargo de técnico legislativo, que se encontra em aberta, e que tem inegáveis reflexos nos trabalhos da Secretaria Jurídica, sobretudo em face da tramitação dos projetos legislativos;
- q) **Existem outros vícios de moralidade**, relativos à passividade da Presidência em suprir a vaga existente no cargo de Editor e Assessor de Publicidade, na medida em que o titular está deslocado para o cargo comissionado de Assessor Legislativo. O resultado prático é um indevido e ilegal acúmulo de funções em um único servidor, comprometendo as funções do cargo de Assessor Legislativo, o que causa impacto negativo dos trabalhos relacionados às Proposições Legislativas;
- r) **Existem vícios de legalidade decorrentes da ausência de moralidade, juridicidade, proporcionalidade, razoabilidade e adequação**, conforme exaustivamente demonstrado ao longo deste parecer. A pretensão de abertura de vaga para o cargo de Advogado *deve ser precedida de medidas administrativas eficazes e equânimes, sobretudo abertura de vagas de outros cargos, a fim de manter coerência entre os diversos cargos de carreira do Poder Legislativo.*
- s) Portanto, **existindo infundáveis vícios de juridicidade e de moralidade**, sendo o projeto inadequadamente motivado, cuja mensagem de justificativa é precária e não está amparada por documentos sólidos, há suficiente argumentação para fazer concluir pela ilegalidade do projeto, com sólidos argumentos de que a Proposição trará

⁸ Atualmente já existem dois cargos da carreira jurídica, um de Assessor da Secretaria Jurídica e outro de Advogado, pretendendo a Mesa Diretora abrir nova vaga para Advogado. Cite-se, ainda, que o Poder Legislativo conta atualmente com três estagiários de Direito (vide documentos anexos). É de rigor esclarecer, portanto, que **a Secretaria Jurídica já conta com 05 pessoas**. Se considerarmos o número total de 15 colaboradores que atualmente existe no Poder Legislativo, chegamos à conclusão de que a Secretaria Jurídica já possui um terço dos servidores deste ente público.

prejuízos à população deste município. Ausentes, portanto, os parâmetros da juridicidade necessários para a tramitação da pretensa norma.

À consideração superior.

Cláudio/MG, 07 de fevereiro de 2022.

DR. RODRIGO DOS SANTOS GERMINI
Advogado Público
OAB/MG: 145.659

Anexos ao Parecer Jurídico