



PARECER JURÍDICO Nº 11/2023

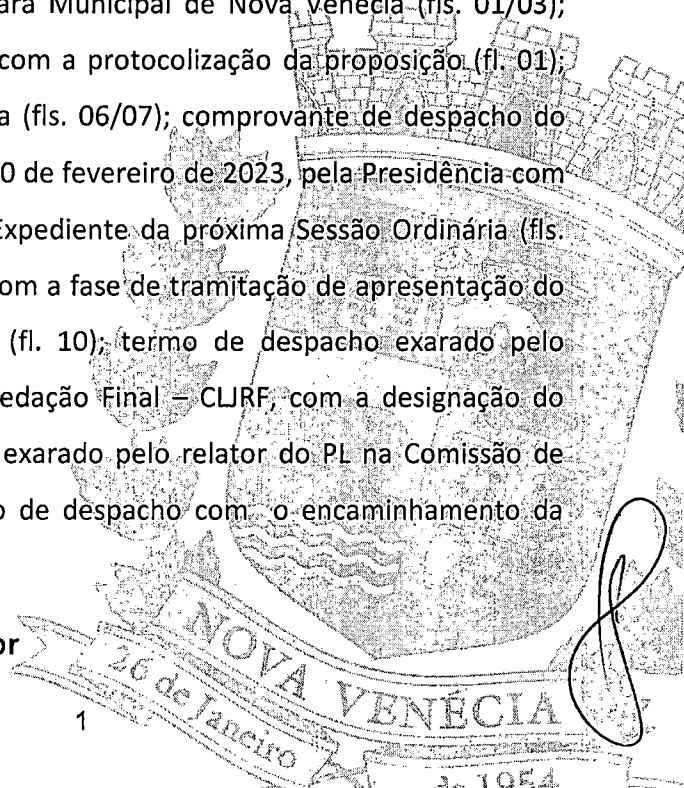
Processo Administrativo n.º 028160/2023

EMENTA: PROJETO DE LEI N.º 09/2023. DÁ NOVA REDAÇÃO AO § 2.º, DO ART. 1.º DA LEI N.º 3.049, DE 02 DE SETEMBRO DE 2010 QUE AUTORIZA O PODER EXECUTIVO MUNICIPAL A CRIAR GRATIFICAÇÃO PARA OS CONSELHEIROS TUTELARES DO MUNICÍPIO DE NOVA VENÉCIA-ES E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS. **PARECER PELA CONSTITUCIONALIDADE E LEGALIDADE.**

I – RELATÓRIO

A Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final, através da Exma. Vereadora relatora, Sra. Mayara Aparecida Moraes Eller Mininõ (REPUBLICANOS), requereu a manifestação desta Procuradoria a respeito do Projeto de Lei nº 09/2023, de autoria do Poder Executivo Municipal, que *"DÁ NOVA REDAÇÃO AO § 2.º, DO ART. 1.º DA LEI N.º 3.049, DE 02 DE SETEMBRO DE 2010 QUE AUTORIZA O PODER EXECUTIVO MUNICIPAL A CRIAR GRATIFICAÇÃO PARA OS CONSELHEIROS TUTELARES DO MUNICÍPIO DE NOVA VENÉCIA-ES E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS."*

Constam dos autos: Ofício nº 100/2023/GPNV de lavra do Exmo. Sr. Prefeito André Willer Silva Fagundes, encaminhando o Projeto de Lei à Câmara Municipal de Nova Venécia (fls. 01/03); comprovante de despacho do Setor de Protocolo com a protocolização da proposição (fl. 01); Projeto de Lei n.º 09/2023 (fls. 04/05); Justificativa (fls. 06/07); comprovante de despacho do protocolo (fl. 08); termo de despacho exarado em 10 de fevereiro de 2023, pela Presidência com a determinação de inclusão do projeto de lei no Expediente da próxima Sessão Ordinária (fls. 09); termo de despacho exarado pela Presidência com a fase de tramitação de apresentação do PL ao Plenário e distribuição para as Comissões (fl. 10); termo de despacho exarado pelo Presidente da Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final – CLJRF, com a designação do relator (fl. 11); termo de despacho de tramitação exarado pelo relator do PL na Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final (fls. 12); termo de despacho com o encaminhamento da





Câmara Municipal de Nova Venécia

Estado do Espírito Santo



CLIRF para a Procuradoria Jurídica e recebido em 23 de fevereiro de 2023 (fl. 13).

O processo foi distribuído a este parecerista em 23 de fevereiro de 2023 (fl. 14).

É o relatório. Passo a manifestar.

II – ANÁLISE JURÍDICA

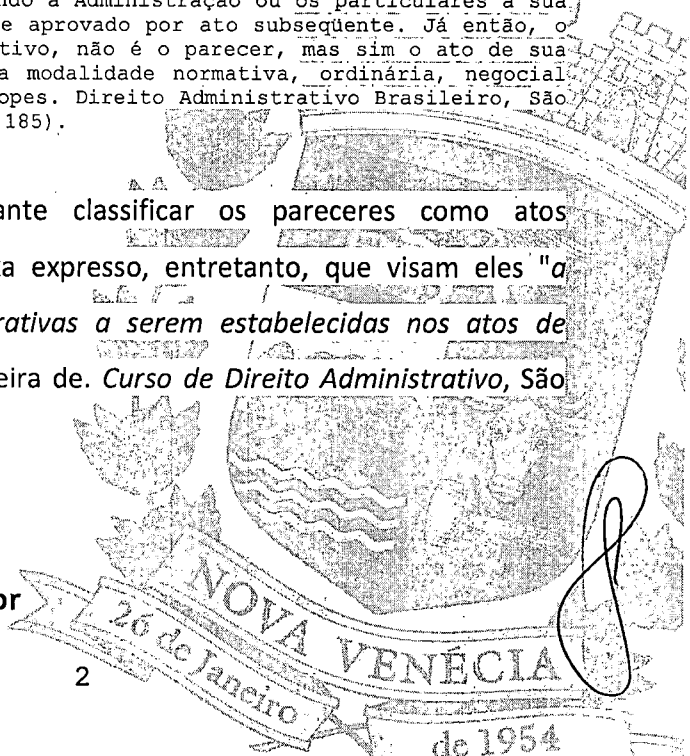
De plano, é oportuno consignar que a presente manifestação tem por referência os elementos constantes nas Legislações, dentre outros acerca do tema.

Destarte, à luz do artigo 131, da Constituição Federal de 1988, este órgão presta consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não adentrando na análise da conveniência e da oportunidade da prática de atos administrativos, nem em aspectos de natureza eminentemente técnico-administrativa.

Hely Lopes Meirelles cuidou do tema e lecionou:

"Pareceres - Pareceres administrativos são manifestações de órgãos técnicos sobre assuntos submetidos à sua consideração. 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, que poderá revestir a modalidade normativa, ordinária, negocial ou punitiva." (MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro, São Paulo: Malheiros, 26ª. ed., pág. 185).

Celso Antônio Bandeira de Mello, não obstante classificar os pareceres como atos administrativos de administração consultiva, deixa expresso, entretanto, que visam eles "a informar, elucidar, sugerir providências administrativas a serem estabelecidas nos atos de administração ativa" (MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo, São Paulo: Malheiros, 13a. ed., 2001, pág. 377).





Câmara Municipal de Nova Venécia Estado do Espírito Santo



É dizer, o parecer não se constitui no ato decisório, na decisão administrativa, dado que ele nada mais faz senão "*informar, elucidar, sugerir providências administrativas a serem estabelecidas nos atos de administração ativa*". Posta assim a questão, é forçoso concluir que o parecer não é vinculante, isto é, a opinião a qual não está o administrador vinculado. Nesse sentido: Supremo Tribunal Federal, MS 24073 / DF – DISTRITO FEDERAL – MANDADO DE SEGURANÇA. Relator(a): Min. CARLOS VELLOSO. Julgamento: 06/11/2002 Órgão Julgador: Tribunal Pleno.

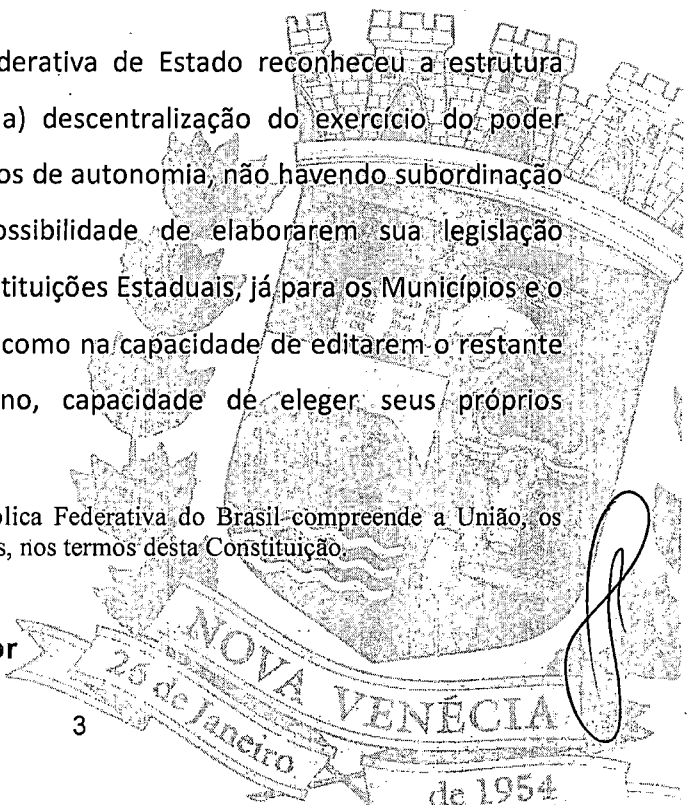
Analisados os termos da consulta, insta frisar que se resumem em atividade intelectual de interpretação, com base no questionamento formulado, não vinculando a decisão administrativa a ser tomada pela autoridade competente, ou seja, o presente parecer possui caráter meramente opinativo.

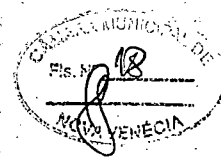
Feita tal observação, passa-se a análise do projeto de lei.

A Constituição Federal em seu art. 18¹, *caput* determina que a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, Estados, Distrito Federal e Municípios, todos autônomos entre si.

O Constituinte originário ao optar pela forma federativa de Estado reconheceu a estrutura política abrangendo as seguintes características: a) descentralização do exercício do poder político; b) identificação dos entes federados dotados de autonomia, não havendo subordinação entre eles; c) auto-organização, refere-se a possibilidade de elaborarem sua legislação fundamental, para os Estados suas respectivas Constituições Estaduais, já para os Municípios e o Distrito Federal a elaboração de Lei Orgânica, bem como na capacidade de editarem o restante de suas normas (autolegislação); d) autogoverno, capacidade de eleger seus próprios

¹ Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.





representantes; e) autoadministração, cada ente possui competência de exercer suas atividades legislativas, administrativas e tributárias, devendo ser respeitados os ditames constitucionais no tocante à repartição de competências. (MASSON, 2012, p.183)²

Ao ser atribuído aos Municípios a qualidade de entes federados, os mesmos passam a integrar a organização político-administrativa, como entes da federação, sendo garantida a plena autonomia (MASSON, 2012, p. 190)³.

Segundo Meirelles (2007, p.90-91)⁴ autonomia, não é um poder originário, mas sim, uma prerrogativa política outorgada pela Constituição para compor o seu governo e prover a sua Administração. “É a administração própria daquilo que lhe é próprio (MEIRELLES, 2007, p.91) ”.

A autonomia municipal não pode ser confundida com soberania, esta é pertencente ao Estado (Nação), trata-se aquela de um direito público subjetivo de organizar e prover sua administração (MEIRELLES, 2007).⁵

No mesmo sentido, Paulo e Alexandrino⁶ (2011, p.310) ao abordarem sobre a autonomia municipal afirmam que está baseada na capacidade de auto-organização e normatização própria, autogoverno e autoadministração (exercício de suas competências administrativas, tributárias e legislativas).

A estrutura dos entes federativos é composta pelos seus Poderes, independentes e harmônicos

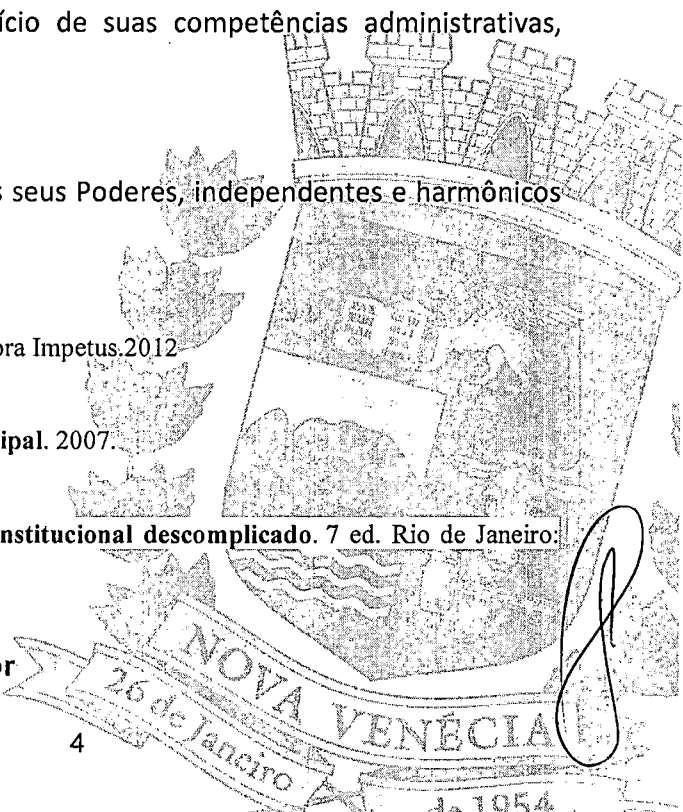
² MASSON, Nathalia. **Direito Constitucional**. Niterói. Editora Impetus.2012

³ Ibid., 2012, p.190.

⁴ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Municipal**. 2007.

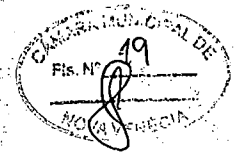
⁵ Ibid., 2003.p.91.

⁶ PAULO, Vicente; ALEXANDRINO, Marcelo. **Direito constitucional descomplicado**. 7 ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2011, p.310.





Câmara Municipal de Nova Venécia Estado do Espírito Santo



entre si. No âmbito da União, pelo Poder Executivo, Legislativo e Judiciário (art. 2º da Constituição). Pela Lei Orgânica de Nova Venécia - LOM (art. 8º), o “governo municipal é constituído pelos Poderes Legislativo e Executivo, independentes e harmônicos entre si”.

Nesta medida, o Município de Nova Venécia, na qualidade de ente federativo autônomo possui competência de auto-organização, autolegislação, autogoverno e autoadministração.

Quanto às competências legislativas e administrativas de cada ente, importante se faz trazer à sua distinção e repartição.

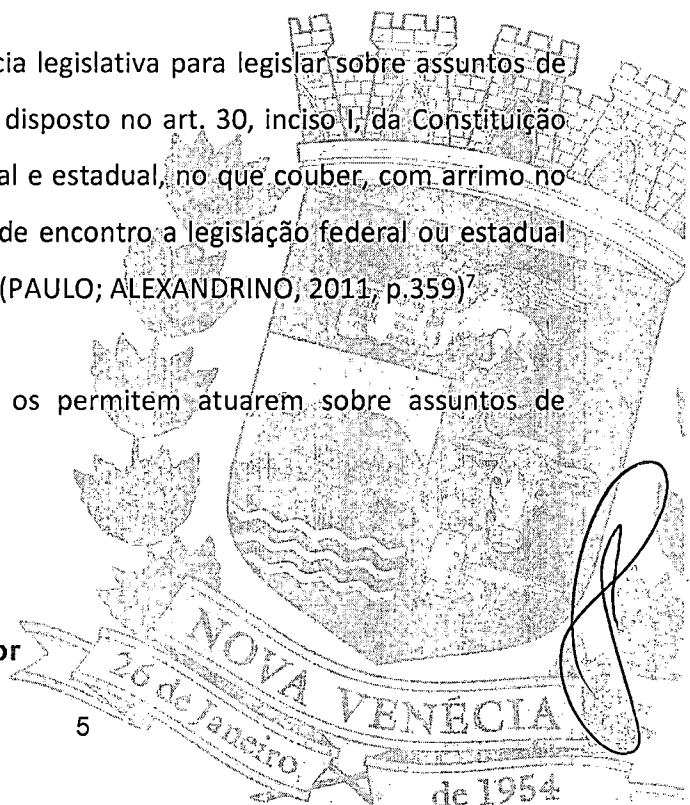
A União tem poderes enumerados pela Constituição no art. 21 da CF, competências administrativas e art. 22 da CF, competências legislativas privativas. A União possui competência comum administrativa com os Estados, Distrito Federal e Municípios (artigo 23).

Em relação aos Estados Membros, a Constituição Federal não enumera e nem indica os poderes que estes possuem, os poderes destes são chamados de poderes residuais/remanescentes/reservados (art. 25, §1º, CF). O Distrito Federal não tem poderes específicos, ele detém as competências atribuídas aos Municípios e Estados (art. 32, §1º, CF).

Quanto aos Municípios, foi reservada a competência legislativa para legislar sobre assuntos de interesse local (competência exclusiva), consoante disposto no art. 30, inciso I, da Constituição Federal, bem como suplementar a legislação federal e estadual, no que couber, com arrimo no art. 30, inciso II da Carta Magna, sendo vedado ir de encontro a legislação federal ou estadual existente, bem como extrapolar a sua competência (PAULO; ALEXANDRINO, 2011, p.359)⁷

As competências administrativas dos Municípios os permitem atuarem sobre assuntos de

⁷ Ibid., 2011, p.359





Câmara Municipal de Nova Venécia

Estado do Espírito Santo



interesse local, a partir do princípio da predominância do interesse, especialmente sobre as matérias arroladas nos incisos III a IX do art. 30 da CF/1988.

No tocante à competência do ente federativo para legislar acerca da matéria, verifica-se que o art. 24, inciso XII⁸ da Constituição Federal estabelece a competência concorrente a União, aos Estados e ao Distrito Federal para legislar sobre proteção e defesa da saúde.

Quando se trata de matérias de competência legislativa concorrente, o papel da União limita-se a estabelecer normas gerais (art. 24, § 1º), o que não exclui a competência suplementar dos Estados e dos Municípios (art. 24, § 2º c/c artigo 30, I e II); inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades (art. 24, § 3º); advindo, contudo, a norma geral nacional, ocorrerá a suspensão da eficácia das normas estaduais e municipais, no que forem a elas contrárias (art. 24, § 4º).

Conforme ensina LENZA⁹ (2019):

(...) o art. 24 define as matérias de competência concorrente da União, Estados e Distrito Federal. Em relação àquelas matérias, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais. Em caso de inércia da União, inexistindo lei federal elaborada pela União sobre norma geral, os Estados e o Distrito Federal (art., 24, *caput*, c/c art. 32, § 1º) poderão complementar a União e legislar, também, sobre normas gerais, exercendo a competência legislativa plena. Se a União resolver legislar sobre norma geral, a norma geral que o Estado (ou o Distrito Federal) havia elaborado terá a sua eficácia suspensa, no ponto em que for contrária à nova lei federal sobre norma geral. Caso não sejam conflitantes, passam a conviver, perfeitamente, a norma geral federal e a estadual (ou distrital). Observe-se, tratar-se de suspensão da eficácia, e não revogação, pois caso a norma geral federal que suspendeu a eficácia da norma geral estadual seja revogada por outra norma geral federal, que por seu turno, não contrarie a norma geral feita pelo Estado, esta última voltará a produzir efeitos (p. 500-501).

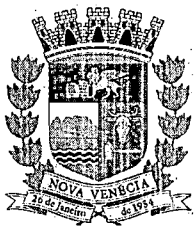
(...)
(...) art. 30, II - estabelece competir aos Municípios complementar a legislação federal e a estadual no que couber. No que couber norteia a atuação municipal, balizando-a dentro do interesse local. Observar ainda que tal competência se aplica também, às matérias do art. 24, suplementando as

⁸ Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

XII - previdência social, proteção e defesa da saúde;

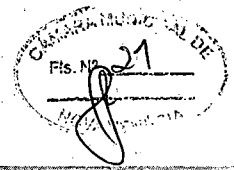
⁹ LENZA, Pedro. *Direito Constitucional Esquematizado*. 23 ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.





Câmara Municipal de Nova Venécia

Estado do Espírito Santo



normas gerais e específicas, juntamente com outras que digam respeito ao peculiar interesse daquela localidade (p. 524-525).

Quanto à competência para a deflagração do processo legislativo, verifica-se que esta é privativa do Chefe do Poder Executivo, haja vista que a proposição legislativa interfere na remuneração referente a gratificação dos conselheiros tutelares, na forma do artigo 44, § 1º, inciso II, alínea "b"¹⁰.

Desta feita, a iniciativa para a deflagração do processo legislativo compete ao Chefe do Poder Executivo, restando, satisfeita a competência para a proposição legislativa.

Como sabido, a Administração se encontra subordinada ao Princípio da Legalidade, devendo pautar suas ações ao estritamente previsto na legislação.

Nesse sentido leciona Hely Lopes Meirelles:

Na Administração Pública não há liberdade nem vontade pessoal. Enquanto na administração particular é lícito fazer tudo que a lei não proíbe, na Administração Pública só é permitido fazer o que a lei autoriza.

A legalidade, como princípio de administração, significa que o administrador público está, em toda sua atividade funcional, sujeito aos mandamentos da lei, e às exigências do bem comum, e deles não se pode afastar ou desviar, sob pena de praticar ato inválido e expor-se à responsabilidade disciplinar, civil e criminal, conforme o caso. (MIRELLES, Hely Lopes, Direito

¹⁰ Art. 44.A iniciativa das leis cabe a qualquer vereador ou comissão, ao prefeito e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Lei Orgânica.

§ 1º São de iniciativa privativa do prefeito as leis que:

I - fixem ou modifiquem o efetivo da guarda municipal;

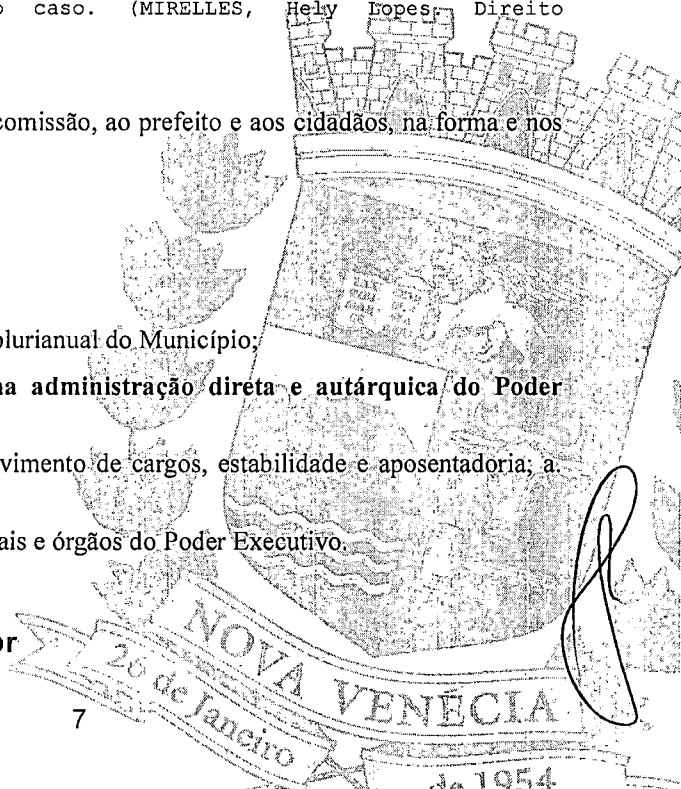
II - disponham sobre:

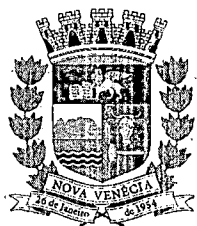
a) o orçamento anual, as diretrizes orçamentárias e o plano plurianual do Município;

b) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica do Poder Executivo ou aumento de sua remuneração;

c) servidores públicos municipais, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria; a. (Redação dada pela Emenda à Lei Orgânica nº 34/2017).

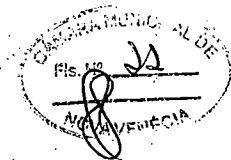
d) criação, estruturação e atribuições das secretarias municipais e órgãos do Poder Executivo.





Câmara Municipal de Nova Venécia

Estado do Espírito Santo



Administrativo Brasileiro. 30. Ed. São Paulo: Malheiros, 2005)

O Princípio da Legalidade é uma das maiores garantias para os cidadãos frente o Poder Público. Ele representa total subordinação do Poder Público à previsão legal, visto que, os agentes da Administração Pública devem atuar sempre conforme a lei.

Assim, o administrador público não pode, mediante mero ato administrativo, conceder direitos, estabelecer obrigações ou impor proibições aos cidadãos.

Pois bem. Da análise da atual redação da Lei Municipal n.º 3.049, de 02 de setembro de 2010, nota-se que o índice utilizado para as alterações da gratificação dos Conselheiros Tutelares é o IGPM (Índice Gral de Preço de Mercado).

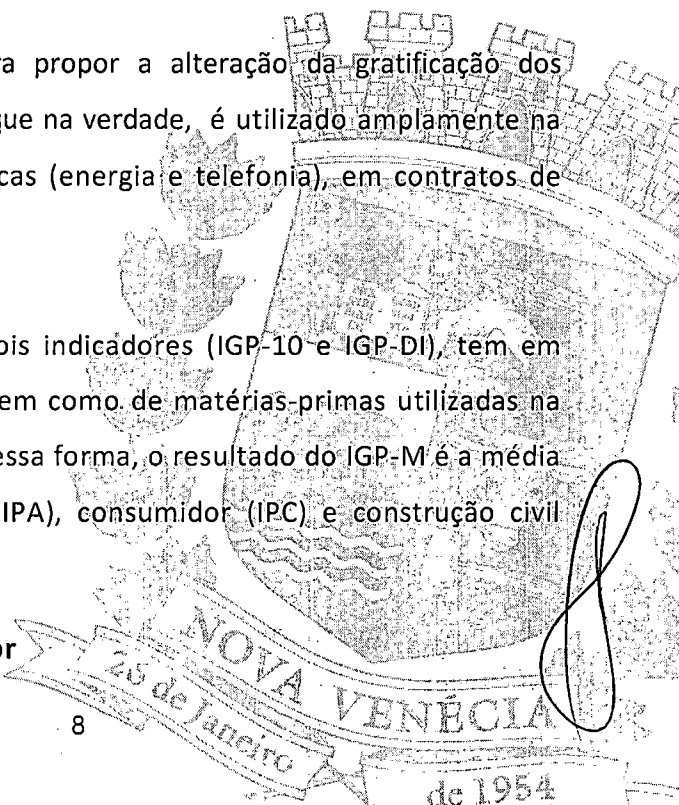
Art. 1º Fica o Poder Executivo Municipal autorizado a criar e conceder gratificação mensal a título de pró-labore para plantões dos membros do Conselho Tutelar do Município de Nova Venécia-ES, no valor de R\$ 1.510,42 (um mil, quinhentos e dez reais e quarenta e dois centavos) para cada conselheiro. (Redação dada pela Lei nº3538/2019)

§ 1º O valor da gratificação de que trata o art. 1º desta lei terá vigência até o dia 31 de dezembro de 2023. (Redação dada pela Lei nº3538/2019)

§ 2º As alterações da gratificação dos Conselheiros Tutelares para o próximo mandato somente poderão ser feitas, no mínimo, no prazo de 60 (sessenta) dias antes da publicação do edital de convocação, de acordo com o IGPM (Índice Geral de Preço de Mercado).

De fato, até o momento, o gestor público para propor a alteração da gratificação dos conselheiros tutelares teve que UTILIZAR o IGPM, que na verdade, é utilizado amplamente na fórmula paramétrica de reajuste de tarifas públicas (energia e telefonia), em contratos de aluguéis e em contratos de prestação de serviços.

O cálculo do indicador, assim como os outros dois indicadores (IGP-10 e IGP-DI), tem em conta a variação de preços de bens e serviços, bem como de matérias-primas utilizadas na produção agrícola, industrial e construção civil. Dessa forma, o resultado do IGP-M é a média aritmética ponderada da inflação ao produtor (IPA), consumidor (IPC) e construção civil





Câmara Municipal de Nova Venécia

Estado do Espírito Santo



(INCC).

Assim, entende-se o índice não é o mais adequado, no entanto, pelo princípio da legalidade, era o índice oficial a ser levado em consideração para a alteração da gratificação dos conselheiros tutelares.

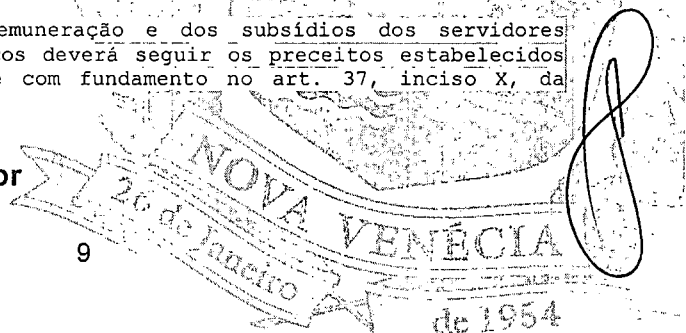
A proposição apresentada visa alterar o índice, passando agora para o INPC (Índice Nacional de Preços ao Consumidor).

O Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC) foi criado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) inicialmente com o objetivo de orientar os reajustes de salários dos trabalhadores, ou seja, objetivando corrigir o poder de compra dos salários, através da mensuração das variações de preços da cesta de consumo da população assalariada com mais baixo rendimento (de um a cinco salários mínimos). Em outras palavras, tem por objetivo a correção do poder de compra dos salários, através da mensuração das variações de preços da cesta de consumo da população assalariada com mais baixo rendimento.

Assim, embora não caiba à Procuradoria adentrar no mérito da escolha pelo índice do Chefe do Poder Executivo na proposição, de fato, o Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC) é mais adequado que o IGP-M, sendo salutar a alteração legislativa, pois, de fato, o IGP-M não é o melhor índice para se realizar alterações de valores, revisões ou reajustes salariais.

Por fim, destaco que o INPC também foi utilizado como parâmetro na Lei Municipal n.º 3.671, de 30 de setembro de 2022, que dispõe sobre a lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO para o exercício de 2023, referente a revisão geral da remuneração e dos subsídios dos servidores públicos e demais agentes públicos, conforme se infere do artigo 51, § 1.º.

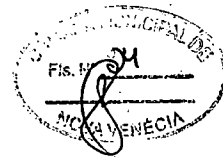
Art. 51- A revisão geral da remuneração e dos subsídios dos servidores públicos e demais agentes públicos deverá seguir os preceitos estabelecidos pela lei municipal pertinente e com fundamento no art. 37, inciso X, da





Câmara Municipal de Nova Venécia

Estado do Espírito Santo



Constituição Federal, cujas dotações orçamentárias e financeiras estão previstas em categoria de programação correspondentes às de pessoal na Lei orçamentária anual para o exercício financeiro de 2023.

§ 1º Com a aplicação da revisão geral anual de que trata o Caput deste artigo, serão respeitados os limites estabelecidos nos artigos 19 e 20 da Lei Complementar nº 101, de 2000, adequando-se aos mesmos em caso de exceder.

§ 2º Ficam reservados os recursos na lei orçamentária anual para fins de aplicação da revisão geral anual, de acordo com o caput deste artigo, utilizando a data base do mês de março de 2023, prevista na legislação municipal, e o índice oficial do Índice Nacional de Preços ao Consumidor - INPC, do IBGE, apurado ao final do período de doze meses.

§ 3º A revisão geral de que trata este artigo também observará as normas da Lei Complementar nº 173, de 27 de maio de 2020, que estabelece programa federativo de enfrentamento ao COVID-19 e suas alterações.

Quanto aos requisitos materiais de constitucionalidade, não se vislumbra violação aos textos das Constituições Federal ou Estadual, havendo compatibilidade entre os preceitos da proposição legislativa e as normas e princípios das Constituições Federal e Estadual.

Quanto aos requisitos de legalidade verifica-se que a proposição se encontra em consonância com a Lei Orgânica Municipal, bem como não há confronto com as legislações federais ou estaduais.

III – CONCLUSÃO

Diante do exposto, **OPINA-SE** pela **CONSTITUCIONALIDADE E LEGALIDADE** do Projeto de Lei nº 09/2023, cabendo aos nobres edis deliberarem sobre a sua aprovação.

É o parecer.

Nova Venécia, 28 de fevereiro de 2023.


JOSE CARNIELI JUNIOR

Procurador Geral da Câmara - Município de Nova Venécia/ES

OAB/ES 22.509

