Câmara Municipal de Pará de Minas - MG
PROTOCOLO GERAL 552/2024
Data: 25/03/2024 - Horário: 09:51
Legislativo - PJ 18/2024

PROCURADORIA GERAL
CMPM-PG 17 / 2024

Parecer Jurídico ao Projeto de Lei Complementar nº 02/2024, que "promove alterações do artigo 19 da Lei Complementar Municipal 5.927/2016, com redação da Lei Complementar Municipal 6.963/2023 que cria, estrutura e dispõe sobre o funcionamento da Agência Reguladora dos Serviços Públicos de Abastecimento de Água Potável e Esgotamento Sanitário do Município".

I – Do Relatório

Apresenta o Executivo Municipal, por meio da Mensagem nº 006/2024, o Projeto de Lei Complementar nº 02/2024, que *"promove alterações do artigo 19 da Lei Complementar Municipal 5.927/2016, com redação da Lei Complementar Municipal 6.963/2023 que cria, estrutura e dispõe sobre o funcionamento da Agência Reguladora dos Serviços Públicos de Abastecimento de Água Potável e Esgotamento Sanitário do Município".*

A proposição, segundo o Executivo Municipal, tem por objetivo atender à Recomendação oriunda da Procuradoria Geral de Justiça do Estado de Minas Gerais, por intermédio da Coordenadoria de Constitucionalidade, no que concerne à adequação ao texto constitucional do artigo 19 da Lei Complementar Municipal nº 5.927/2016, que trata das atribuições do cargo de gerente de regulação.

Juntou-se ao Projeto de Lei a Recomendação Ministerial (Expediente SEI nº 19.16.2125.0018150/2022-20 – Procedimento Administrativo nº 0024.22.007187-2) e Certidão de Reunião Autocompositiva.

É o sucinto relatório.

II – Das funções da Procuradoria

A Procuradoria Jurídica da Câmara de Pará de Minas, órgão consultivo com previsão no art. 44 da Resolução nº 543, de 28 de março de 2017 (Regimento Interno), exerce as funções de assessoramento jurídico e de orientação da Mesa Diretora, da Presidência da Casa e dos setores legislativos, através da emissão de pareceres escritos e verbais, bem como de opiniões fundamentadas objetivando a tomada de decisões, por meio de reuniões, de manifestações escritas e de aconselhamentos. Trata-se de órgão público que, embora não detenha competência decisória, orienta juridicamente o gestor público e os setores legislativos, sem caráter vinculante.

Os pareceres jurídicos são atos resultantes do exercício da função consultiva desta Procuradoria Jurídica, no sentido de alertar para eventuais inconformidades que possam estar

presentes. Conforme leciona Hely Lopes Meirelles[1]: "*O parecer tem caráter meramente opinativo, não vinculando a Administração ou os particulares à sua motivação ou conclusões, salvo se aprovado por ato subsequente. Já, então, o que subsiste como ato administrativo não é o parecer, mas, sim, o ato de sua aprovação por quem o solicitou, que poderá revestir a modalidade normativa, ordinatória, negocial ou punitiva*".

Nesse sentido é o posicionamento do Supremo Tribunal Federal que, de forma específica, já expôs a sua posição a respeito, *in verbis:*

> *O parecer emitido por procurador ou advogado de órgão da administração pública não é ato administrativo. Nada mais é do que a opinião emitida pelo operador do direito, opinião técnico-jurídica, que orientará o administrador na tomada da decisão, na prática do alto administrativo, que se constitui na execução ex ofício 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.)

Desse modo, a função consultiva desempenhada por esta Procuradoria não é vinculante, motivo pelo qual é possível, se for o caso, que os agentes políticos formem suas próprias convicções em discordância com as opiniões manifestadas por meio do parecer jurídico.

Importante destacar também que o exame da Procuradoria Jurídica cinge-se tão-somente à matéria jurídica envolvida, nos termos da sua competência legal, tendo por base os documentos juntados, razão pela qual não se incursiona em discussões de ordem técnica, bem como em questões que envolvam juízo de mérito sobre o tema trazido à apreciação, cuja análise é de exclusiva responsabilidade dos setores competentes. [2]

III – Da Técnica Legislativa

Preambularmente, é bom esclarecer 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".

Segundo o Ilustre Desembargador Kildare de Carvalho[3]:

> *"... por lei se entende a regra imperativa de caráter geral, emanada de autoridade competente, após tramitação segundo processo legislativo*

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

[2] Esse achado foi sintetizado no manual de boas práticas consultivas da AGU: "o órgão consultivo não deve emitir manifestações conclusivas sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência e oportunidade".

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

estabelecido pelo Direito, imposta ao homem e sancionada pela força pública."

A técnica legislativa é o conjunto de procedimentos e normas redacionais e de formatação específicos que visam à elaboração de um ato normativo. Consiste, pois, na forma correta de elaborar as leis, de maneira que as torne exequíveis e eficazes, abrangendo um conjunto de regras e normas técnicas que vão desde a propositura até a publicação da lei.

A elaboração legislativa exige, acima de tudo, bom senso, critérios objetivos e responsabilidade, uma vez que as leis interferem, direta ou indiretamente, na vida das pessoas, sendo voltadas a um número indeterminado de destinatários finais.

Com efeito, o Regimento Interno desta Casa Legislativa estabelece, em seu art. 142, que a *"proposta de emenda à lei Orgânica e os projetos deverão ser redigidos de forma articulada,* ***conforme a técnica legislativa****"*.

Cabe ressaltar que, no âmbito do município de Pará de Minas, inexiste norma específica que regulamente a edição e elaboração de conteúdo legislativo, fazendo-se necessário, por isso, que se recorra a normas federais aplicáveis – no caso, a Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998.

Neste contexto, não foi detectada uma inconsistência no que se refere à técnica redacional da lei que se pretende alterar.

Orientamos, contudo, que sejam procedidas as **correções gramaticais necessárias, se houver**, quando da redação final, nos termos regimentais:

> *Art. 209. Concluída a votação da proposição, com ou sem emendas aprovadas, caberá à Mesa Diretora adequar o texto à correção vernácula, procedendo-se à redação final.*

IV – Da Competência e da Iniciativa do Executivo

Primeiramente, sob o prisma da **iniciativa**, não há quaisquer obstáculos a serem invocados, uma vez que o projeto de lei complementar em estudo trata de matéria de competência legislativa municipal, consoante com o que dispõe o art. 30, inciso I, da Constituição Federal, reproduzido no art. 15, inciso I, da Lei Orgânica Municipal, os quais estabelecem competência ao município para prover tudo quanto diga respeito ao seu peculiar interesse e ao bem-estar de sua população, cabendo-lhe legislar sobre assuntos de interesse local.

Segundo o ilustre autor José Nilo de Castro[4] entende-se por interesse local "todos os assuntos do Município, mesmo em que ele não fosse o único interessado, desde que seja o principal [...] tudo que repercute direta e imediatamente na vida municipal é de interesse local".

Em um segundo momento, vale dizer que, em face do art. 61, §1°, inciso II, alínea "a", da Constituição Federal e art. 66, inciso III, alínea "b", da Constituição do Estado de Minas Gerais, reproduzidos por simetria no art. 55, inciso I, da Lei Orgânica Municipal, a **iniciativa** de lei para dispor sobre estrutura organizacional do Poder Executivo é **exclusiva** do Prefeito, vejamos:

> ***Art. 55. São de iniciativa exclusiva do Prefeito as leis que disponham sobre:***
>
> ***I - criação, transformação ou extinção de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta ou autárquica ou aumento de sua remuneração;***
>
> *II - servidores públicos, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;*
>
> *III - criação, estruturação e atribuições das Secretarias ou equivalentes e órgãos da Administração Pública;*
>
> *IV - matéria orçamentária e a que autorize a abertura de créditos ou conceda auxílios, prêmios e subvenções.* **[Destacamos]**

É assegurada ao Executivo, ainda, a capacidade na direção, na organização e no funcionamento da administração municipal, consoante o disposto no art. 2° do mesmo diploma legal acima citado:

> ***Art. 2º*** *O Município, dotado de autonomia política, administrativa e financeira, organiza-se e se rege por esta Lei Orgânica e demais leis que adotar, observados os princípios da Constituição da República, da Constituição do Estado e desta Lei Orgânica.*
>
> *Parágrafo único. A* ***autonomia política do Município*** *é atributo que lhe confere:*
>
> ***I - a faculdade para elaborar as suas próprias leis, dispondo sobre sua organização, sobre a forma de satisfação das demandas de seu povo e sobre os demais temas de sua competência;***
>
> *II - a competência para instituir e arrecadar os tributos que lhe foram outorgados pela Constituição Federal e de receber, como direito próprio, as parcelas que lhe cabem da arrecadação federal e estadual;*
>
> *III - a liberdade para aplicar suas rendas conforme suas metas e prioridades, observadas as regras federais de seguimento obrigatório.* **[Destacamos]**

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

Portanto, não vislumbramos nenhum óbice na presente proposição quanto à competência ou iniciativa do Poder Executivo Municipal, não estando o Projeto de Lei Complementar eivado por nenhum vício de ordem formal ou material.

Como o artigo 54, §1º, inciso VII, da Lei Orgânica Municipal, exige lei complementar para a criação de cargos, funções ou empregos públicos, por óbvio, a proposição que pretende alterar lei complementar também deve se utilizar da mesma espécie normativa, de modo que o presente projeto também se encontra adequado neste sentido.

V – Da Análise Jurídica

A Agência Reguladora dos Serviços Públicos de Abastecimento de Água Potável e Esgotamento Sanitário do Município de Pará de Minas - ARSAP, autarquia especial, foi criada no município de Pará de Minas pela Lei Complementar nº 5.927, de 23 de junho de 2016, tendo por finalidade exercer o poder regulatório das concessões e permissões dos serviços públicos concedidos de abastecimento de água potável e esgotamento sanitário do município, consoante artigos 1º e 2º da referida Lei:

> ***Art. 1º*** *Fica criada, sob a forma de* ***autarquia especial, vinculada ao Gabinete do Prefeito****, a Agência Reguladora dos Serviços Públicos Concedidos de Abastecimento de Água Potável e Esgotamento Sanitário do Município de Pará de Minas (ARSAP), com personalidade jurídica de direito público e autonomia administrativa, técnica e financeira e com prazo de duração indeterminado.*
>
> ***Art. 2º*** *A ARSAP tem por* ***finalidade*** *exercer o poder regulatório, acompanhando, controlando e fiscalizando as concessões e permissões dos Serviços Públicos Concedidos de Abastecimento de Água Potável e Esgotamento Sanitário do Município de Pará de Minas, por disposição legal ou pactuai, como Poder Concedente, nos termos das normas legais regulamentares e contratuais pertinentes.*

Uma vez que a ARSAP é vinculada ao Gabinete do Prefeito, como determinado no art. 1º citado acima, a competência municipal para legislar sobre a matéria em apreço é, consectário da autonomia administrativa de que dispõe o Poder Executivo sobre a organização de seus servidores, observados, para tanto, os comandos constitucionais dirigidos ao servidor público, em especial nos arts. 37 a 41, bem como os preceitos das leis de caráter complementar.

O artigo 30 da Lei Complementar Municipal nº 5.927/2016, por sua vez, estabelece que aos servidores vinculados à estrutura da ASARP aplica-se os direitos e deveres dos Servidores Públicos Municipais, no que couber. O que leva ao entendimento de que se aplica aos servidores da ARSAP o regime jurídico único dos servidores do Município de Pará de Minas, como ocorre no âmbito federal, cujos servidores das Agências Reguladoras vinculadas ao Executivo Federal tem aplicação obrigatória da Lei 8.112/90, sendo assim servidores estatutários.

Quanto ao regime jurídico dos servidores das Agências Reguladoras, mencionamos, como síntese, os ensinamentos de José dos Santos Carvalho Filho[5], no seguinte sentido:

> *No que concerne ao regime jurídico dos servidores das Agências Reguladoras, a Lei nº 9.986/00, previa inicialmente o regime jurídico de emprego público, de caráter trabalhista, regulado pela CLT (Dec.-lei 5.454/43), sendo previstos alguns cargos em comissão regidos pelo regime estatutário. Este diploma, entretanto, foi derrogado pela Lei 10.871/04, que, alterando todas as normas relativas ao regime trabalhista dos servidores, instituiu o regime estatutário e dispôs sobre a criação de carreiras e organização de cargos efetivos.* ***Atualmente, pois, os servidores das agências reguladoras devem sujeitar-se ao regime estatutário respectivo*** *(na esfera federal é a Lei 8.112/90).* **[Destacamos]**

Ademais, ainda que a Emenda Constitucional nº 19/1998 tenha suprimido o regime jurídico único do art. 39 da Constituição Federal, a nova redação desse artigo teve sua redação suspensa por decisão do STF[6], ensejando o retorno da norma anterior e, por conseguinte, do regime jurídico único, de forma que, *salvo melhor juízo*, as autarquias devem adotar o mesmo regime estabelecido para os servidores da Administração Direta, isto é, no caso, o regime estatutário.

Assim sendo, há de se registrar que é prerrogativa do Poder Executivo promover as alterações que entender oportunas e necessárias na estrutura organizacional de seus servidores públicos, podendo criar e extinguir cargos, funções e empregos públicos, instituir carreiras e classes, delimitar deveres e direitos e tudo mais que diga respeito à organização do serviço público municipal.

Pois bem, nos termos da Mensagem 006/2023, a proposta adequa, mais uma vez, as atribuições do cargo de Gerente de Regulação, "preservando sua natureza comissionada, garantindo-se a adequação deste cargo diretivo às condicionantes previstas na Carta da República no que concerne aos cargos de chefia, direção e/ou assessoramento".

De forma a tornar mais didática a alteração pretendida, convém relatar o histórico de redação do art. 19 da Lei Complementar Municipal nº 5.927/2016, que originalmente assim dispunha:

> ***Art. 19*** *São atribuições do Gerente de Regulação:*
>
> *I - auxiliar o Conselho de Administração no cumprimento das disposições legais, regulamentares e contratuais pertinentes à Concessão, zelando pela boa qualidade do Serviço Público de Abastecimento de Água Potável e Esgotamento Sanitário;*

[5] CARVALHO FILHO, José dos Santos, Manual de Direito Administrativo - 23ª ed. - Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010
[6] ADI 2.135-4-MC, Rel. Min. Ellen Gracie, em 2.8.2007.

Av. Presidente Vargas, 1935, Senador Valadares | Pará de Minas | MG | CEP: 35.661-000
(37) 3237.6000 • (31) 3237.6087 | parademinas.mg.leg.br

II - analisar, fundamentar e encaminhar ao Conselho de Administração, as demandas que infrinjam as normas legais, regulamentares e contratuais existentes;

III - proporcionar aos usuários o acesso, bem como a publicidade das informações sobre os serviços prestados e a qualidade da sua prestação, sobre os estudos, decisões e instrumentos de regulação e fiscalização e, ainda, acerca de seus direitos e deveres;

IV - gerenciar os critérios, indicadores, fórmulas e parâmetros definidores da qualidade do Serviço Público de Abastecimento de Água Potável e Esgotamento Sanitário, bem como as demais normas aplicáveis, inclusive as sanitárias;

V - ordenar as despesas da ARSAP, observadas as disposições legais de regência;

VI - exercer outras atividades correlatas ao cargo e as determinadas pelo Conselho de Administração.

Posteriormente, com a aprovação da Lei Complementar Municipal nº 6.963/2023, foi dada nova redação ao art. 19, que vige atualmente:

Art. 19. *São atribuições do Gerente de Regulação:*

I - gerenciar, por meio do vínculo de fidúcia estabelecido com a autoridade nomeante, em conexão direta com sua independência funcional, as atividades desempenhadas pelos servidores vinculados à estrutura da ARSAP;

II - executar outros trabalhos compatíveis com suas atribuições que forem determinados pelo órgão de execução, ao qual se vincula por confiança e cujas instruções deverá observar. (Redação dada pela Lei Complementar nº 6963/2023)

Por fim, o presente Projeto de Lei Complementar nº 02/2024 propõe a seguinte alteração ao art. 19:

Art. 19. *São atribuições do Gerente de Regulação:*

I - gerenciar, por meio do vínculo de fidúcia estabelecido com a autoridade nomeante, as atividades desempenhadas pelos servidores vinculados à estrutura da ARSAP;

II – executar, em assessoria com a autoridade nomeante os critérios, indicadores, fórmulas e parâmetros definidores da política e qualidade do Serviço Público de Abastecimento de Água Potável e Esgotamento Sanitário, bem como auxiliar e/ou proceder a formulação das demais normas aplicáveis, inclusive as sanitárias.

III – no exercício da gerência da Unidade, ordenar as despesas da ARSAP, observadas as disposições legais de regência.

Segundo as informações prestadas pelo Executivo Municipal, as referidas adequações têm por objetivo atender novamente à Recomendação oriunda da Procuradoria Geral de Justiça do Estado de Minas Gerais, por intermédio da Coordenadoria de Constitucionalidade, que verificou a permanência de desconformidade com o texto constitucional no que concerne aos cargos de chefia, direção e/ou assessoramento em relação às atribuições do cargo comissionado de Gerente de Regulação, previstas no art. 19 da Lei Complementar Municipal nº 5.927/2016, mesmo após a alteração dada pela Lei Complementar Municipal nº 6.963/2023.

Assim sendo, em uma análise textual da redação da proposição, do ponto de vista jurídico, sem imiscuir na discricionariedade organizacional da estrutura do Poder Executivo, não vislumbramos ilegalidades.

VI – Da Conclusão

Por todo o exposto, considerando que a matéria contemplada é de competência legislativa municipal e de iniciativa exclusiva do Poder Executivo, esta Procuradoria Jurídica se posiciona pela constitucionalidade e legalidade da matéria, estando o projeto apto a tramitar regimentalmente.

Ressaltamos que para aprovação de matéria desta natureza é exigido quórum de *maioria absoluta* dos votos dos membros da Câmara Municipal, conforme o art. 54 da Lei Orgânica Municipal.

É o nosso parecer, o qual submetemos, *sub censura*, à consideração da digna Comissão de Legislação e Justiça desta Casa.

Pará de Minas, 25 de março de 2024.

Evandro Rafael Silva
Procurador-Geral

Sheila Bastos Gomes
Procuradora Adjunta

Av. Presidente Vargas, 1935, Senador Valadares | Pará de Minas | MG | CEP: 35.661-000
(37) 3237.6000 • (31) 3237.6087 | parademinas.mg.leg.br