



# Câmara Municipal de Garça

Estado de São Paulo  
PROCURADORIA LEGISLATIVA

PARECER/PLCMG Nº 018/2021

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 11/2021

INTERESSADO(S): Comissão de Constituição, Justiça e Redação

ASSUNTO: Estrutura Administrativa do Poder Executivo

*I. Projeto de Lei Complementar nº 11/2020, que institui a Lei Orgânica da Procuradoria-Geral do Município de Garça.*

*II. Possibilidade de contratação indevida de escritório de advocacia para serviços típicos de Procurador efetivo.*

*III. Inobservância aos preceitos do art. 37, inciso II, da CF/88.*

*IV. Possibilidade de emenda ou substitutivo para correção do apontamento, nos termos do arts. 153 e 154 da RICMG.*

*V. Propositura que atende parcialmente aos requisitos formais e materiais de legalidade e constitucionalidade.*

*Sr(a). Vereador(a),*

Chega a esta Procuradoria, para parecer, o incluso Projeto de Lei Complementar nº 11/2021, por meio do qual o Chefe do Executivo busca obter autorização legislativa para instituir a nova Lei Orgânica da Procuradoria-Geral do Município de Garça.

Para tanto, pondera que “*a atual legislação não atende à missão de constituir o estatuto básico da advocacia pública municipal, principalmente no tocante aos quesitos de organização e funcionamento dos órgãos jurídicos municipais, bem como das prerrogativas, deveres, proibições e impedimentos dos Procuradores Municipais*”.

*É a síntese do necessário.  
Passo a opinar.*

Inicialmente, urge destacar que o presente parecer é prolatado em face do que dispõe o artigo 56 do Regimento Interno da Câmara Municipal de Garça, cujo exame cinge-se, tão somente, à matéria jurídica envolvida, não se incursionando em questões que envolvam o mérito legislativo da matéria, senão vejamos:

*Art. 56. As proposições sujeitas à deliberação do Plenário, a pedido das Comissões ou de qualquer membro da Câmara, poderão se submeter a parecer técnico da Procuradoria Legislativa e/ou dos demais órgãos técnicos da Casa, a depender da matéria, observado o seguinte:*





## Câmara Municipal de Garça

Estado de São Paulo  
PROCURADORIA LEGISLATIVA

Passemos à análise da propositura.

Conforme dispõe o artigo 142 do Regimento Interno da Casa, são requisitos para apresentação dos projetos:

*Art. 142. (...)*

- I – ementa elucidativa de seu objetivo;*
- II – menção de revogação das disposições em contrário, quando for o caso;*
- III – assinatura do autor ou autores;*
- IV – justificativa, por escrito, fundamentando a adoção da medida proposta.*

O Projeto em análise atende a tais exigências regimentais. A proposição contém ementa elucidativa do seu objetivo. Está assinado pelo autor e se faz acompanhar de justificativa, por escrito, fundamentando a adoção da medida proposta, de modo a evidenciar a vontade legislativa.

Noutro giro, insta consignar que o Projeto de Lei Complementar tratou de matéria cuja iniciativa legislativa está no rol de atribuições do Chefe do Poder Executivo, conforme disposto nos arts. 59 e 78, inciso IV, da Lei Orgânica do Município de Garça.

Além disso, está claro que a propositura não ofende a repartição constitucional de competências, pois a matéria versa sobre assunto de interesse local, conforme disciplinado pelo artigo 30, inciso I, da Constituição Federal, *in verbis*:

*Art. 30. Compete aos Municípios:*

- I – legislar sobre assuntos de interesse local;*
- (...)*

Desta forma, ao se dispor sobre a estrutura e organização do Executivo Municipal, relativamente à Procuradoria-Geral do Município, manteve-se irretorquível a competência legislativa da União e dos Estados, inexistindo usurpação das prerrogativas dispostas nos artigos 22 e seguintes da Constituição Federal.

Ponderados os requisitos formais, passemos à análise dos elementos materiais de legalidade e constitucionalidade da propositura.

Da análise atenta do Projeto, podemos constatar que a proposta visa instituir a nova Lei Orgânica da Procuradoria-Geral do Município de Garça, de modo a adequá-la às atuais demandas administrativas do Poder Executivo.

Sobre o tema, o art. 19 da Constituição do Estado de São Paulo, aplicável aos municípios por força de seu art. 144, outorga ao Poder Legislativo, com a



## Câmara Municipal de Garça

Estado de São Paulo  
PROCURADORIA LEGISLATIVA

sanção do Chefe do Executivo, a prerrogativa para a organização de seu respectivo órgão de Procuradoria, senão vejamos:

*Artigo 19 - Compete à Assembleia Legislativa, com a sanção do Governador, dispor sobre todas as matérias de competência do Estado, ressalvadas as especificadas no artigo 20, e especialmente sobre:*

*... VIII - organização administrativa, judiciária, do Ministério Público, da Defensoria Pública e da Procuradoria Geral do Estado;*

Desta feita, óbice não há na proposta de revisão e adequação, às atuais demandas administrativas do Poder Executivo, da Lei Orgânica da Procuradoria-Geral do Município de Garça.

Contudo, igual sorte não socorre ao parágrafo único do art. 4º do Projeto em voga, que assim dispõe:

*Art. 4º (...)*

*... Parágrafo único. Existindo conflito de interesses na representação judicial e na consultoria jurídica entre a administração direta e a administração indireta e/ou entidades que não possuam Procuradoria própria, a defesa do Ente se dará por contratação de assessoria jurídica nos termos da Lei, de acordo com o entendimento do Diretor/Dirigente do órgão.*

Referido dispositivo autoriza a contratação de assessoria jurídica particular, nos casos em haja conflito de interesses entre a administração direta e entidade da administração indireta que não possua Procuradoria própria, mesmo havendo cargo efetivo de Procurador para tal mister.

Conforme se denota da Lei Complementar nº 03, de 17 de novembro de 2014, todos as entidades da administração indireta do Município de Garça (SAAE e IAPEN) possuem em seus quadros de pessoal efetivo o cargo de Procurador, a quem compete sua representação judicial e assessoramento jurídico.

Por conseguinte, no âmbito do Município de Garça, tanto Administração Direta (Prefeitura e Câmara Municipal), através de seus Procuradores Municipais e Procuradores Legislativos, quanto a Administração Indireta (SAAE e IAPEN), por meio de seus Procuradores Autárquicos, possuem corpo jurídico próprio, composto por servidores de carreira.

Assim, a contratação de escritório de advocacia para representação judicial e consultoria jurídica da administração indireta, mesmo nos casos em



## Câmara Municipal de Garça

### Estado de São Paulo

### PROCURADORIA LEGISLATIVA

haja conflito de interesses com a administração direta, representa ofensa direta ao art. 37, inciso II, da Constituição Federal:

*Art. 37. (...)*

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

O dispositivo analisado, indo de encontro ao desenho constitucional, prevê como opção a privatização do exercício da Advocacia Pública, ao possibilitar o exercício da função institucional e das atribuições ordinárias da procuradoria municipal por advogados particulares, que passam a exercer atribuições de cargos de carreira sem a realização de concurso público, em contrariedade ao postulado constitucional.

As exceções à regra para ingresso no serviço público, mediante a realização de concurso público, foram estabelecidas pelo próprio texto constitucional, e nelas **NÃO** está abarcado o exercício de atividades técnicas, mediante subordinação administrativa, próprias da Advocacia Pública, que não dependem de relação de confiança entre nomeante e nomeado.

Exemplo de tal entendimento é a decisão do C. STF no RE 1.033.055/SP, sob a lavrado o Ministro Rel. Dias Toffoli, em que analisada a constitucionalidade da previsão, por lei municipal, de cargos de provimento em comissão de assessor de assuntos especiais:

*A jurisprudência da Corte é pacífica no sentido de que a exceção à regra de provimento de cargos mediante concurso público só se justifica com a demonstração de que as atribuições do cargo sejam adequadas ao provimento em comissão, o qual pressupõe a relação de confiança entre a autoridade nomeante e o servidor nomeado e justifica o regime de livre nomeação e exoneração. Ademais, especificamente acerca da atividade de assessoramento jurídico, esta Corte já assentou ser “inconstitucional o diploma normativo (...) que outorgue a exercente de cargo em comissão ou de função de confiança, estranho aos quadros da Advocacia de Estado, o exercício, no âmbito do Poder Executivo local, de atribuições inerentes à representação judicial e ao desempenho da atividade de consultoria e de assessoramento jurídicos, pois tais encargos traduzem prerrogativa institucional outorgada, em caráter de exclusividade, aos Procuradores (...) pela própria Constituição da República” (ADI nº 4.843/PB-MC-ED-Ref. Tribunal Pleno, Relator o Ministro Celso de Mello, DJe de 19/2/15). Esse entendimento aplica-se ao âmbito dos municípios, especialmente quando existente Procuradoria-Geral do Município. (RE 1.033.055, decisão monocrática, DJe de 13 jun. 2018) – g.n.*



## Câmara Municipal de Garça

Estado de São Paulo  
PROCURADORIA LEGISLATIVA

Da mesma forma, pacífico é o entendimento do E. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, no tocante à ilegalidade na contratação de serviços advocatícios quando existente corpo jurídico próprio:

*Ação Rescisória – Ação civil pública – Improbidade administrativa – Contratação de serviços de advocacia de forma irregular, ante a existência de corpo jurídico no Município de Pilar do Sul – Pretensão à desconstituição de julgado sob a alegação de ocorrência de erro de fato, ou seja, condenação com base em dispensa de licitação, quando no caso, houve licitação na modalidade convite (art. 966, inciso VIII, e § 1º, do Código de Processo Civil) – Inaplicabilidade à espécie do fundamento invocado – Não se perquire na demanda a existência ou não de licitação, mas, sim, a contratação de serviços de advocacia de forma irregular, em violação aos princípios que regem a Administração Pública, insculpidos no art. 37 da Constituição Federal, eis que o Município de Pilar do Sul é dotado de corpo jurídico apto à realização do serviço, e especialmente no caso em exame, onde a contratação não se deu pela singularidade do objeto ou notória especialização – Ação que se julga improcedente, mantidos in totum a r. sentença rescindenda, bem como o v. acórdão. (TJSP; Ação Rescisória 2136158-67.2019.8.26.0000; Relator (a): Renato Delbianco; Órgão Julgador: 1º Grupo de Direito Público; Julgamento: 06/08/2020; Registro: 24/02/2021)*

*APELAÇÃO CÍVEL – AÇÃO CIVIL DE RESPONSABILIDADE POR IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA – CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS ADVOCATÍCIOS SEM LICITAÇÃO – RESSARCIMENTO DO DANO AO ERÁRIO – Contratação de serviços advocatícios sem licitação – Ilegalidade – Patrocínio de causa comum, que não se enquadra na hipótese de inexigibilidade de procedimento licitatório prevista no art. 25, inc. II, c.c. art. 13, inc. V, da Lei nº 8.666/93 – Ofensa aos princípios constitucionais da legalidade, moralidade, eficiência e pessoalidade – Improbidade caracterizada – Contratação desnecessária, pois existem Procuradores nos quadros do Município para realizar o serviço – Demonstrado o dolo dos agentes e o dano ao erário – Configurada a prática do ato de improbidade administrativa previsto no art. 9º, da Lei nº 8.429/92 – Penalidade aplicada com observância aos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade – Anulação do contrato administrativo nº 030/2011, firmado entre o MUNICÍPIO DE ITIRAPINA e a CASTELUCCI FIGUEIREDO E ADVOGADOS ASSOCIADOS, assim como o termo aditivo nº 031/2012 – Sentença mantida – Recursos não providos. (TJSP; AC 0002346-60.2014.8.26.0283; Relator (a): Ponte Neto; 8ª Câmara de Direito Público; Julgamento: 01/08/2018; Registro: 01/08/2018)*

Ratificando tal entendimento, o Conselho Superior do Ministério Público do Estado de São Paulo editou a Súmula nº 74, *in verbis*:



## Câmara Municipal de Garça

Estado de São Paulo  
PROCURADORIA LEGISLATIVA

**SÚMULA n.º 74:** “Não se HOMOLOGAM promoções de arquivamento fundadas em contratação de escritórios de advocacia, ainda que mediante procedimento licitatório ou dispensa pelo valor, quando houver evidências de que há, nos quadros da administração, cargos ou empregos cujas atribuições já abranjam o objeto do contrato, e inexistente situação excepcional que impeça os agentes públicos de desempenharem as atividades, no caso concreto.”

À vista disso, não serão arquivados, no âmbito de atuação do Ministério Público do Estado de São Paulo, os inquéritos que versem sobre a contratação de escritórios de advocacia, ainda que mediante procedimento licitatório ou dispensa pelo valor, quando houver evidências de que há, nos quadros da administração, cargos ou empregos cujas atribuições já abranjam o objeto do contrato.

*In casu*, existindo nos quadros da Administração cargos efetivos com atribuições de advocacia pública, não há, em princípio, justificativa para contratação de escritórios de advocacia para desempenho de funções que já se encontram abrangidas no rol de atividades a serem desempenhadas por tais agentes públicos.

Por consequência, mister se faz a apresentação de Emenda ou Substitutivo ao Projeto, nos moldes do art. 153 e 154 do RICMG, a fim de compatibilizá-lo aos preceitos do art. 37, II, da CF/88.

Vejamos o entendimento do Supremo Tribunal Federal acerca da possibilidade de emendas parlamentares sobre o tema:

*As normas constitucionais de processo legislativo não impossibilitam, em regra, a modificação, por meio de emendas parlamentares, dos projetos de lei enviados pelo chefe do Poder Executivo no exercício de sua iniciativa privativa. Essa atribuição do Poder Legislativo brasileiro esbarra, porém, em duas limitações: a) a impossibilidade de o Parlamento veicular matérias diferentes das versadas no projeto de lei, de modo a desfigurá-lo; e b) a impossibilidade de as emendas parlamentares aos projetos de lei de iniciativa do presidente da República, ressalvado o disposto no § 3º e no § 4º do art. 166, implicarem aumento de despesa pública (inciso I do art. 63 da CF). [ADI 3.114, rel. min. Ayres Britto, j. 24-8-2005, P, DJ de 7-4-2006.] - ADI 2.583, rel. min. Cármem Lúcia, j. 1º-8-2011, P, DJE de 26-8-2011*

Ante o exposto, com exceção dos apontamentos alhures indicados, não se encontrou, pois, óbices que impeçam a tramitação do Projeto em testilha, motivo pelo qual propomos o oferecimento de emenda ou substitutivo, nos termos dos artigos 153 e 154 do Regimento Interno da Casa, objetivando corrigir o vício apontado, sob pena de a Propositura esbarrar nos comandos dispostos no art. 37, inciso II, da Constituição Federal, deixando de atender aos requisitos materiais de constitucionalidade.



**Câmara Municipal de Garça**  
*Estado de São Paulo*  
**PROCURADORIA LEGISLATIVA**

É o parecer.

Garça/SP, 22 de abril de 2021.

  
**RAFAEL DE OLIVEIRA MATHIAS**  
Procurador Legislativo