

Parecer Jurídico nº. 73/2025

Referência: Projeto de Lei nº 032/25.

Autoria: Poder Executivo.

Ementa: “Iniciativa Formal em ordem – Possibilidade de criação do programa denominado “Bolsa Trabalho Municipal”, com fundamento no Recurso Extraordinário nº 1.551.780/SP – Entretanto, devem os senhores Vereadores ficarem alertas de que o Ministério Público de São Paulo e o Egrégio TJSP possuem entendimento majoritário, na presente data, em sentido diverso, ou seja, que o PL possui natureza idêntica ao da “frente de trabalho” e, com isso, os mesmos vícios que o tornariam inconstitucional, conforme inúmeros v. acórdãos colecionados no Parecer Jurídico outrora emitido no corrente ano - Quórum para a sua aprovação, o voto favorável da maioria simples dos membros da Câmara Municipal, em turno único de discussão e votação”.

RELATÓRIO

Foi encaminhado à Procuradoria Jurídica desta Casa de Leis para emissão de parecer o requerimento do Excelentíssimo Vereador e Presidente da Câmara Municipal de Orlândia/SP GILSON MOREIRA de análise do **Projeto de Lei nº 032/25**, de autoria do Excelentíssimo Sr. Prefeito Municipal de Orlândia, referente à criação do programa denominado “Bolsa Trabalho Municipal”.

ANÁLISE JURÍDICA

CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES

Preliminarmente, cumpre esclarecer que a presente manifestação limitar-se-á a dúvida estritamente jurídica “in abstracto” ora proposta e, quanto aos aspectos jurídicos da matéria, abster-se-á quanto os aspectos técnicos, administrativos, econômicos, financeiros e quanto outras questões não ventiladas ou que exijam o exercício de conveniência e discricionariedade da Administração.

A emissão deste parecer não significa endosso ao mérito administrativo, tendo em vista que é relativo à área jurídica, não adentrando a competência técnica da

Administração, em atendimento a recomendação da Consultoria- Geral da União, por meio das Boas Práticas Consultivas – BCP nº 07, qual seja:

A manifestação consultiva que adentrar questão jurídica com potencial de significativo reflexo em aspecto técnico deve conter justificativa da necessidade de fazê-lo, evitando-se posicionamentos conclusivos sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, podendo-se, porém, sobre estes emitir opinião ou formular recomendações, desde que enfatizando o caráter discricionário de seu acatamento.

Conforme se sabe, o parecer jurídico possui caráter estritamente técnico-opinativo. Nesse sentido é o entendimento do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL que, de forma específica, já expôs a sua posição a respeito:

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 ato administrativo, que se constitui na execução ex officio da lei (STF - MS: 24073 DF, Relator: CARLOS VELLOSO, Data de Julgamento: 06/11/2002, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJ 31-10-2003).

Neste ponto, importante observação deve ser realizada para conhecimento dos Nobres Edis, ou seja, a diferença entre pareceres jurídicos facultativos, obrigatórios e vinculativos (três modalidades).

Quando o parecerista é solicitado a emitir opinião sem que qualquer norma jurídica determine manifestação jurídica previamente à emissão do ato objeto da análise, nesse caso, trata-se de um parecer de natureza facultativa (**parecer facultativo**). É evidente que tal parecer não obriga o solicitante a seguir a orientação jurídica exarada.

Por sua vez, no **parecer obrigatório**, ao contrário do facultativo, há uma previsão normativa que determina a necessidade de manifestação jurídica preliminar à emanção do ato respectivo. No entanto, a obrigação se refere apenas à solicitação de cota jurídica, sem que haja vinculação ao parecer. No caso dos autos, os vereadores possuem plena aptidão para votarem um PL conforme as suas consciências/interesses. Trata-se da hipótese de atuação deste Procurador Jurídico neste Poder Legislativo, em regra.

Há, ainda, o **parecer vinculante**, diferentemente do facultativo e do obrigatório, pois, nesse caso, de acordo com as disposições legais, a administração deve pedir o

parecer antes da emissão do ato, bem como deve seguir estritamente o que foi exarado no parecer jurídico, sob pena, inclusive, de nulidade do ato praticado em desconformidade com a análise jurídica.

Logo, conforme exposto em diversas oportunidades por este Procurador Jurídico verbalmente a todos os Vereadores, o parecer jurídico emitido nesta Procuradoria Jurídica não é vinculativo, mas sim opinativo, razão pela qual os mesmos possuem a plena possibilidade de votarem pela validade ou não do PL em Plenário desta Câmara de Vereadores, conforme orientações jurídicas que tiverem obtido em meios “extraoficiais”.

Esclarece-se que, no ramo do Direito, desde os tempos da filosofia jurídica antiga, a divergência de entendimentos é absolutamente normal, o que se verifica no dia a dia, inclusive, nos tribunais brasileiros, em seus respectivos julgamentos colegiados, onde um Desembargador/Ministro vota/decide, em um processo judicial, de forma diferente ao outro dentro de uma mesma Turma Recursal (o mesmo ocorre em uma Corte Arbitral). Contudo, a urbanidade e a independência técnica funcional do advogado/procurador, promotor de justiça, defensor público e magistrados são princípios constitucionais que regem um Estado Democrático de Direito e jamais qualquer um destes poderá ser perseguido/apenado, seja em qual esfera for, por suas manifestações em geral, dentro de seus respectivos ofícios.

Com efeito, trata-se de garantia constitucional e legal a independência técnica que todo advogado, seja público ou privado, possui, sendo pedra de toque da Ordem dos Advogados do Brasil e devidamente defendida em todos os tribunais brasileiros, o que tem sido devidamente observado pelo Poder Judiciário.

Neste sentido:

EMENTA: CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. TRIBUNAL DE CONTAS. TOMADA DE CONTAS: ADVOGADO. PROCURADOR: PARECER. C.F., art. 70, parág. único, art. 71, II, art. 133. Lei nº 8.906, de 1994, art. 2º, § 3º, art. 7º, art. 32, art. 34, IX. I. - Advogado de empresa estatal que, chamado a opinar, oferece parecer sugerindo contratação direta, sem licitação, mediante interpretação da lei das licitações. Pretensão do Tribunal de Contas da União em responsabilizar o advogado solidariamente com o administrador que decidiu pela contratação direta: impossibilidade, dado que o parecer não é ato administrativo, sendo, quando muito, ato de administração consultiva, que visa a informar, elucidar, sugerir providências administrativas a serem estabelecidas nos atos de administração ativa. Celso Antônio Bandeira de Mello, "Curso de Direito Administrativo", Malheiros Ed., 13ª ed., p. 377. II. - O advogado somente será civilmente responsável pelos danos causados a seus clientes ou a terceiros, se decorrentes de erro grave, inescusável, ou de ato ou omissão praticado com culpa, em sentido largo: Cód. Civil, art. 159; Lei 8.906/94, art. 32. III. - Mandado de Segurança deferido (MS 24073, Relator(a):

CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. CONTROLE EXTERNO. AUDITORIA PELO TCU. RESPONSABILIDADE DE PROCURADOR DE AUTARQUIA POR EMISSÃO DE PARECER TÉCNICO-JURÍDICO DE NATUREZA OPINATIVA. SEGURANÇA DEFERIDA. I. Repercussões da natureza jurídico administrativa do parecer jurídico: (i) quando a consulta é facultativa, a autoridade não se vincula ao parecer proferido, sendo que seu poder de decisão não se altera pela manifestação do órgão consultivo; (ii) quando a consulta é obrigatória, a autoridade administrativa se vincula a emitir o ato tal como submetido à consultoria, com parecer favorável ou contrário, e se pretender praticar ato de forma diversa da apresentada à consultoria, deverá submetê-lo a novo parecer; (iii) quando a lei estabelece a obrigação de decidir à luz de parecer vinculante, essa manifestação de teor jurídica deixa de ser meramente opinativa e o administrador não poderá decidir senão nos termos da conclusão do parecer ou, então, não decidir. II. No caso de que cuidam os autos, o parecer emitido pelo impetrante não tinha caráter vinculante. Sua aprovação pelo superior hierárquico não desvirtua sua natureza opinativa, nem o torna parte de ato administrativo posterior do qual possa eventualmente decorrer dano ao erário, mas apenas incorpora sua fundamentação ao ato. III. Controle externo: É lícito concluir que é abusiva a responsabilização do parecerista à luz de uma alargada relação de causalidade entre seu parecer e o ato administrativo do qual tenha resultado dano ao erário. Salvo demonstração de culpa ou erro grosseiro, submetida às instâncias administrativo disciplinares ou jurisdicionais próprias, não cabe a responsabilização do advogado público pelo conteúdo de seu parecer de natureza meramente opinativa. Mandado de segurança deferido (MS 24631, Relator(a): JOAQUIM BARBOSA, Tribunal Pleno, julgado em 09/08/2007, DJe-018 DIVULG 31-01-2008 PUBLIC 01-02-2008 EMENT VOL-02305-02 PP-00276 RTJ VOL-00204-01 PP-00250).

Há, inclusive, solicitação da OAB ao STF para a edição de Súmula Vinculante neste sentido, tendo em vista a infelicidade de diversos processos em que se teve a discussão do referido tema, todos com julgados favoráveis aos advogados públicos, tais como o Mandado de Segurança (MS) 30.892, de relatoria do ministro Luiz Fux; o Agravo Interno em Mandado de Segurança 35.196, também do ministro Fux; e o Habeas Corpus (HC) 158.086, relatado pelo ministro Gilmar Mendes.¹

Como se vê, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é sólida no sentido de que o advogado parecerista não pode ser responsabilizado apenas pela emissão de parecer ou opinião jurídica, sendo necessário, para tanto, prova **cabal** da existência de elemento subjetivo que o vincule ao ato ilícito supostamente praticado (caso porventura existente), tendo em vista que o parecer é meramente opinativo e a Constituição Federal protege a inviolabilidade do advogado por seus atos e manifestações no exercício da profissão.

¹ <https://www.oab.org.br/noticia/62555/oab-reitera-ao-stf-pedido-de-edicao-de-sumula-vinculante-para-protoger-advogados-pareceristas>

Portanto, passa-se à análise dos aspectos relacionados às orientações jurídicas pertinentes.

DO HISTÓRICO LEGISLATIVO – DA PRETENSÃO DE REVOGAÇÃO DA LEI MUNICIPAL Nº 4.288/2022 (FRENTE DE TRABALHO).

No primeiro semestre do corrente ano, o Poder Executivo apresentou nesta Casa de Leis o Projeto de Lei nº 006/2025, cujo Parecer Jurídico emitido foi o de nº 024/2025, no qual se proferiu a seguinte ementa:

Iniciativa Formal em ordem – Propositura inconstitucional por violação aos arts. 111, 115, incisos II e X da Constituição Estadual, bem como ao art. 37, incisos II e IX, da Constituição Federal – Ofensa à tese firmada pelo Supremo Tribunal Federal relativa ao Tema 612 - Quórum para a sua aprovação, o voto favorável da maioria simples dos membros da Câmara Municipal, em turno único de discussão e votação.

Em resumo, este PL versava sobre um aumento da bolsa concedida no Programa Social de Combate ao Aedes Aegypti -PSCA (“frente de trabalho”) do Município de Orlândia, o qual foi criado através da Lei Municipal nº 4.288, de 5 de maio de 2022 (cuja revogação se pretende no presente PL), como Política Pública Municipal de controle e eliminação das condições favoráveis ao surgimento de focos e proliferação do mosquito Aedes Aegypti, vetor de transmissão das doenças dengue e chikungunya, bem como o vírus zika.

A denominada “frente de trabalho” foi criada em vários municípios do Estado de São Paulo, como forma de políticas públicas municipais de caráter assistencial, cujo o seu art. 2º define o seu objeto como de caráter assistencial.

Conforme apontamento realizado por esta Procuradoria, o Ministério Público de São Paulo e o Egrégio TJSP possuem firme entendimento de que o programa supramencionado é inconstitucional, o que foi observado no parecer jurídico emitido.

Com a presente Propositura, o programa será extinto e, em seu lugar, criado o Programa “Bolsa Trabalho Municipal”.

DA PROPOSITURA PROPRIAMENTE DITA.

No tocante à competência do Município, o presente projeto versa sobre interesse local, encontrando fundamento no art. 30, I da Constituição Federal. Por interesse local entende-se: "todos os assuntos do Município, mesmo em que ele não fosse o único interessado, desde que seja o principal. É a sua predominância; tudo que repercute direta e imediatamente na vida municipal é de interesse local". (CASTRO, José Nilo de, in *Direito Municipal Positivo*, 4. ed., Editora Del Rey, Belo Horizonte, 1999, p. 49).

A competência do Município, portanto, reside no direito subjetivo público de tomar toda e qualquer providência, em assunto de interesse local, isto é, em assuntos de seu peculiar interesse, legislando, administrando, tributando, fiscalizando, sempre nos limites ou parâmetros fixados pela Constituição da República; Constituição Estadual e Lei Orgânica Municipal.

Destarte, feitas as considerações sobre a competência legislativa, não há o que se falar em vício de iniciativa e competência no referido Projeto de Lei, inexistindo óbices Constitucionais ou legais no tocante à competência e iniciativa, razão pela qual a Procuradoria Jurídica opina favorável pelo prosseguimento e da tramitação do Projeto de Lei em comento, neste ponto.

A promoção do bem estar social e da redução das desigualdades sociais é um dos principais pilares da Democracia moderna, ora direitos de segunda e terceira gerações constitucionais.

O desiderato da Propositura visa, justamente, promover a inclusão social de pessoas em situação de vulnerabilidade física e social, o que merece elogios.

Sem maiores delongas, a Política Pública em questão, em que pese a sua semelhança com o programa da “frente de trabalho” acima mencionado, possui objeto distinto ao da frente de trabalho, o qual, inclusive, foi objeto de análise pelo STF – Supremo Tribunal Federal, no RECURSO EXTRAORDINÁRIO nº 1.551.780/SÃO PAULO, referente a uma legislação municipal semelhante na qual se criou o mesmo programa social, no qual se concluiu pela constitucionalidade da lei municipal impugnada. Assim restou decidido:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 1.937/2023, DO MUNICÍPIO DE RUBIÁCEA. PROGRAMA DE AUXÍLIO AO DESEMPREGADO DENOMINADO BOLSA TRABALHO MUNICIPAL E,

POR MEIO DE ARRASTAMENTO, DE LEI LOCAL ANTERIOR, 1.708/2017, QUE CRIOU O PROGRAMA FRENTE DE TRABALHO. A Lei rubiacense 1.937/2023 não concerne a cargos públicos e funções do serviço público, uma vez que os beneficiários transitórios dos versados programas de assistência social não travam relação de emprego ou estatutário com o poder público. Não havendo, no caso em tela, evidência de estabelecimento de relação instituidora de ingresso nos quadros públicos, nem de burla à imperação constitucional de concurso para a investidura, calha prestigiar os valores materiais adotados por nossa Constituição de 1988. Com efeito, o versado programa Bolsa Trabalho Municipal de Rubiácea em nada interfere na organização de burocracia local. A finalidade desse programa é a de atender à subsistência de desempregados. Lei que visa à assistência aos desamparados (art. 6º da Constituição nacional) e não a satisfazer necessidades burocráticas não ofende o julgado pelo eg. STF no RE. Improcedência da ação, com prejuízo do pedido de inconstitucionalidade, mediante o arrastamento da lei municipal anterior à sua vigência ().

Considerando que o STF julgou constitucional o programa objeto do PL em sede de Recurso Extraordinário com Repercussão Geral (efeitos vinculantes), é de se impor a declaração de constitucionalidade e legalidade do mesmo.

Entretanto, devem os senhores Vereadores ficarem alertas de que o Ministério Público de São Paulo e o Egrégio TJSP possuem entendimento majoritário, na presente data, em sentido diverso, ou seja, que o PL possui natureza idêntica ao da “frente de trabalho” e, com isso, os mesmos vícios que o tornariam inconstitucional, conforme inúmeros v. acórdãos colecionados no Parecer Jurídico outrora emitido no corrente ano.

DO PROCESSO LEGISLATIVO

Ante o exposto, com relação ao Projeto de Lei em comento, sob o aspecto legislativo formal, que concerne tanto à competência, quanto à iniciativa, não há obstáculos legais a sua tramitação nesta Casa de Leis.

Trata-se de projeto que se sujeita a deliberação por maioria simples de votos, conforme art. 46 do Regimento Interno da Câmara do Município de Orlândia/SP.

O projeto de lei se sujeita a turno único de discussão e votação, conforme artigo 188, § 2º do Regimento Interno da Câmara Municipal de Orlândia/SP.

Impende ressaltar que o Presidente da Câmara de Vereadores de Orlândia não deverá votar no presente Projeto de Lei Ordinária, tendo em vista o disposto no art. 22, inciso II, “J”, do Regimento Interno, salvo em necessidade de eventual voto de “minerva” (desempate), conforme previsto no item “3” do referido diploma normativo.

No mais, submete-se à sanção ou veto do Prefeito, nos termos do art. 75 da Lei Orgânica do Município de Orlândia/SP, bem como deve ser submetido à análise e manifestação prévia das Comissões Permanentes Câmara Municipal de Orlândia/SP, com fundamento no artigo 63 do Regimento Interno daquela.

CONCLUSÃO

Diante de todo exposto, do ponto de vista da Constitucionalidade, Legalidade, Juridicidade a adequação à técnica legislativa, bem como em face a inexistência de óbices, a Procuradoria Jurídica manifesta-se **favorável** a tramitação do **Projeto de Lei nº 032/2025**, com a ressalva novamente abaixo realizada, devendo o mesmo ser submetido a discussão e votação após a respectiva passagem pelas Comissões de “Constituição, Justiça e Redação” e “Orçamento, Finanças e Contabilidade”, necessitando para a sua aprovação, voto favorável da maioria simples dos membros da Câmara Municipal, sujeita a turno único de discussão e votação.

Entretanto, devem os senhores Vereadores ficarem alertas de que o Ministério Público de São Paulo e o Egrégio TJSP possuem entendimento majoritário, na presente data, em sentido diverso, ou seja, que o PL possui natureza idêntica ao da “frente de trabalho” e, com isso, os mesmos vícios que o tornariam inconstitucional, conforme inúmeros v. acórdãos colecionados no Parecer Jurídico outrora emitido no corrente ano.

No que tange ao mérito, ou seja, a verificação da existência de interesse público local, a Procuradoria Jurídica não irá se pronunciar, pois caberá tão somente aos vereadores, no uso da função legislativa, verificar a viabilidade ou não desta proposição, respeitando-se para tanto as formalidades legais e regimentais.

É o parecer, salvo melhor juízo.

Orlândia-SP, 06 de novembro de 2025.

06/11/2025

X assinado digitalmente

JOSE RENATO R. ARAUJO

PROCURADOR JURÍDICO

Assinado por: JOSE RENATO RODRIGUES ARAUJO:05258792692