



PARECER JURÍDICO nº 031/2025

Projeto de Lei nº 3.532/2025

ESPECIFICAÇÃO: PARECER JURÍDICO SOBRE A CRIAÇÃO E REGULAMENTAÇÃO DAS FUNÇÕES PÚBLICAS DA ESTRATÉGIA SAÚDE DA FAMÍLIA – ESF NO MUNICÍPIO DE OURO FINO E DAS OUTRAS PROVIDÊNCIAS.

O Projeto de Lei nº 3.532/2025 tem o escopo de alterar a Lei Municipal n. 2.904/20, criando as seguintes funções públicas, conforme quadro a seguir exposto:

FUNÇÃO	Nº DE VAGAS	VENCIMENTO BÁSICO	JORNADA DE TRABALHO SEMANAL/HORAS
MÉDICO ESF	07	R\$ 14.066,50	40
ENFERMEIRO ESF	04	R\$ 5.410,19	40
TÉCNICO ENFERMAGEM	04	R\$ 1.477,16	40
AGENTE COMUNITÁRIO DE SAÚDE	16	R\$ 3.036,00 “Lei Federal nº 13.708/18”	40

Devidamente instruído, o projeto de lei fora remetido a esta Assessoria Jurídica, para emissão de parecer opinativo para verificação dos aspectos legais de tramitação.

Cumprе salientar, que a Consultoria Jurídica Legislativa emite parecer sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar a conveniência e a oportunidade dos atos praticados no âmbito da Administração, nem analisar aspectos de natureza eminentemente técnico-administrativo, além do que, como é cediço, este parecer possui caráter meramente opinativo, não vinculando, portanto, a decisão do gestor.

É o que se relata.

Passa-se a análise jurídica.

Cumprе observar, inicialmente, que a Administração Pública atua com base em um conjunto de cargos, empregos e funções estruturados organicamente pela ordem jurídica vigente. Cargo Público é um conjunto de atribuições específicas criado por lei com denominação própria, a ser exercido por um servidor submetido a um estatuto funcional cujas normas



CÂMARA MUNICIPAL DE OURO FINO

exorbitam o direito comum. A diversidade em face do emprego público funda-se na natureza do vínculo que liga o servidor ao Estado. Como assevera Maria Sylvia, *"o ocupante de emprego público tem um vínculo contratual, sob a regência da CLT, enquanto o ocupante do cargo público tem um vínculo estatutário, regido pelo Estatuto dos Funcionários Públicos (...)"* ("Direito Administrativo", 17ª ed., São Paulo, Atlas, 2004, p. 438). Nesse contexto, a função pública surge como uma noção residual das atribuições exercidas pela Administração. Refere-se ao conjunto de responsabilidades imputadas aos servidores contratados temporariamente com base no artigo 37, IX da Constituição da República, bem como àqueles que se enquadram na hipótese do inciso V do mesmo artigo 37, exercendo "função de confiança" ou "função gratificada".

Especificamente em se tratando de alteração da estrutura administrativa estatal, a única exigência que tem sido posta pelos Tribunais superiores cinge-se à necessidade de iniciativa do Chefe do Executivo. Confira-se recente posicionamento do Pleno do STF sobre a matéria: *"É indispensável a iniciativa do Chefe do Poder Executivo (mediante projeto de lei ou mesmo, após a EC 32/01, por meio de decreto) na elaboração de normas que de alguma forma remodelam as atribuições de órgão pertencente à estrutura administrativa de determinada unidade da Federação."* (ADI nº 3.254, Rel. Min. Ellen Gracie, Pleno do STF, DJU de 02.12.05)

A presente matéria é de inteira competência do Município em face do interesse local, conforme preconiza o art. 30, I da Constituição da República e da Lei Orgânica Municipal.

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA
FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988.

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

Ainda na seara constitucional, destaca-se, que, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, em seu artigo 61, atribuiu a seguinte iniciativa ao Presidente da República, a qual, pelo princípio da simetria, se estende aos demais chefes do Poder Executivo:

Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores,



CÂMARA MUNICIPAL DE OURO FINO

ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

(...)

II - disponham sobre:

a. criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração; (d.n.)

O Supremo Tribunal Federal já foi instado a se manifestar acerca da supracitada iniciativa:

É da iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo lei de criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta de sua remuneração, bem como que disponha sobre regime jurídico e provimento de cargos dos servidores públicos. [ADI 2.192, rel. min. Ricardo Lewandowski, j. 4-6-2008, P, DJE de 20-6-2008.]

A Lei Orgânica do Município de Ouro Fino, em seu artigo 51, autoriza ao Chefe do Executivo a competência privativa em questões que tais:

“Art. 51. Compete privativamente ao Prefeito Municipal a iniciativa das leis que versam sobre:

I – regime jurídico dos servidores;

II – criação de cargo;

III – orçamento anual, diretrizes orçamentárias e plano plurianual

IV – criação, estruturação e atribuições dos órgãos de Administração direta do município.

Já o artigo 69 da Lei Orgânica Municipal de Ouro Fino, com texto inequívoco, ampara totalmente o projeto de lei aqui discutido, senão vejamos:

“Art. 69. Compete privativamente ao Prefeito:

VII – dispor sobre a organização e funcionamento da administração municipal, na forma da lei;

(...)

X – prover e extinguir os cargos, os empregos e as funções públicas municipais, na forma da lei;

Sendo assim, o presente projeto está acobertado pelo manto de constitucionalidade sobre sua competência e iniciativa para deflagar o Processo Legislativo.



CÂMARA MUNICIPAL DE OURO FINO

A Justificativa apresentada ao Projeto de Lei 3.532/25, se reveste de evidente interesse público, o que passamos a transcrever alguns trechos:

“Tais propostas se destinam ao processo de aprimoramento gerencial da Administração Municipal como restará demonstrado.

Em 209 a administração optou por criar os cargos relacionados à Estratégia da Saúde da Família, impondo para o seu provimento a realização de concurso público.

Contudo, como é de conhecimento geral, os municípios têm dificuldade na manutenção dos profissionais médicos em seus quadros, considerando as diferenças remuneratórias e regionais, existindo uma enorme volatilidade nesses quadros.

Para constar tal afirmação, basta considerarmos que o Município contava com 07 (sete) médicos da ESF efetivos. Porém 04 (quatro) médicos pediram exoneração.

Desta forma, o Poder Executivo como forma de estimular a permanência dos atuais profissionais considerando a experiência dos mesmos e, também como forma de ampliar o atendimento, optou por reduzir a jornada de trabalho dos médicos ocupantes de cargos efetivos para 20 (vinte) horas semanais.

Lado outro, para compor as equipes da ESF e, ampliar do atendimento da atenção primária e, também, para otimizar a eventuais substituições em razão da volatilidade já mencionada, decidimos criar as funções públicas da Estratégia da Família, esta composta por profissionais que irão atuar em jornadas de 40 (quarenta) horas semanais.

Assim, estamos iniciando um processo de transição de cargos para funções públicas, motivo pelo qual, também, estão sendo extintos 04 (quatro) cargos efetivos de médicos da ESF atualmente vago.

Na medida que os cargos efetivos forem vacando, serão extintos e substituídos por funções públicas”.

(...)

Para maior ilustração, trazemos a seguir os julgados que traduzem ser a matéria aqui tratada, privativa do Prefeito. Por analogia:

“ARGUIÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE.
LEI 3.149/1995 DO MUNICÍPIO DE VOLTA
REDONDA. VÍCIO DE INICIATIVA. EMENDAS
PARLAMENTARES MODIFICANDO,



CÂMARA MUNICIPAL DE OURO FINO

SIGNIFICATIVAMENTE, O PROJETO ORIGINAL - INVASÃO DE COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO EXECUTIVO PARA TRATAR DA MATÉRIA RELATIVA À CRIAÇÃO DE CARGOS, AUMENTO DO NÚMERO DE VAGAS NO QUADRO DE PESSOAL E MAJORAÇÃO DA TABELA DE VENCIMENTOS E SALÁRIOS. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL PROCLAMADA, COM EFEITOS EX NUNC. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. NÃO CONHECIMENTO DO RECURSO APRESENTADO PELO SINDICATO, PROVENDO-SE O RECURSO DO MUNICÍPIO. I

- Incorre em indiscutível inconstitucionalidade formal a lei, cujo projeto fora alterado de forma substancial pelo Legislativo, gerando aumento de despesa não prevista no projeto original enviado pelo chefe do Poder Executivo; II - A lei em comento sofreu na Câmara Legislativa emendas que resultarão em aumento de despesa como a transformação/recolocação de determinadas categorias profissionais e majoração de sua remuneração - criação de novos cargos e aumento dos valores constantes das tabelas remuneratórias. Portanto, flagrante a inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa, visto que se trata de matéria de competência privativa do chefe do Poder Executivo local; II - De fato, nos termos do art. 112, § 1º, II, alínea a, da Constituição estadual, aplicável aos municípios pelo princípio da simetria, "São de iniciativa privativa do Governador do Estado as leis que: (.) disponham sobre: (.) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica do Poder Executivo ou aumento de sua remuneração; III Dessa forma, examinando-se a lei impugnada conclui-se que a competência para legislar, pautada em regras da Constituição Federal e da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, foi afrontada; IV Acolhem-se os embargos de declaração quando se vislumbra omissão, impondo-se, pela mesma via, a correção do erro material; V - Não se admite intervenção de terceiros na representação de inconstitucionalidade, conforme se extrai do art. 7º da Lei nº 9.868/99, e, ainda que se acolhesse na condição de amicus curiae não teria legitimidade para opor embargos de declaração em controle concentrado, conforme entendimento do egrégio Supremo Tribunal Federal; VI - Não



CÂMARA MUNICIPAL DE OURO FINO

conhecimento do recurso apresentado pelo Sindicato e provimento do recurso do Município para corrigir o erro material, ao tempo em que se esclarece que a declaração de inconstitucionalidade da Lei nº 3.149/95 do Município de Volta Redonda, com eficácia ex nunc, gera seus efeitos a partir da publicação do acórdão.” (TJ-RJ - ADI: 00118189020138190000 RJ - 0011818-90.2013.8.19.0000, Relator: Des. Ademir Paulo Pimentel, Data de Julgamento: 27/01/2014, O.E. – Secretaria do Tribunal Pleno e Órgão Especial, Data de Publicação: 01/04/2014 12:55). (g.d.n.)

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. EMENDA CONSTITUCIONAL ESTADUAL 11/99. VÍCIO DE INICIATIVA. CRIAÇÃO DE CARGOS, FUNÇÕES OU EMPREGOS PÚBLICOS. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. CRIME DE RESPONSABILIDADE. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA DA UNIÃO FEDERAL. 1. Criação de cargos, funções ou empregos públicos. Competência privativa do Chefe do Poder Executivo. Vício de iniciativa. Conforme preceitua o artigo 61, § 1º, II, a, da Constituição Federal, são de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo as leis que disponham sobre criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou que impliquem aumento de sua remuneração. 2. Crime de responsabilidade. Esta Corte firmou entendimento no sentido de que compete à União Federal tanto a definição desse delito, quanto a regulamentação do respectivo processo e julgamento. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente.” (STF - ADI: 2050 RO, Relator: Maurício Correa, Data de Julgamento: 03/03/2004, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJ 02- 04-2004 PP-00008 EMENT VOL02146-02 PP-00317). (g.n.)

A criação de funções públicas, portanto, se faz respaldada pela Lei, pela doutrina e jurisprudência pátrias, sendo que a seleção dos profissionais a serem contratados, se dá mediante processo simplificado.

Nesse sentido, transcrevemos a consulta trazida na justificativa conjunta aos projetos de lei 3.531/25 e 3.532/25:



CÂMARA MUNICIPAL DE OURO FINO

“Consulta 835.918, de 06/04/2011: CONSULTA – MUNICÍPIO – PROGRAMA DE SAÚDE DA FAMÍLIA/NASF/ CENTRO DE REFERÊNCIA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL/CRAS – RECRUTAMENTO DE PESSOAL – REMANEJAMENTO DE SERVIDORES OU CONTRATAÇÃO TEMPORÁRIA – PRAZO DA CONTRATAÇÃO – POSSIBILIDADE DE VINCULAÇÃO À DURAÇÃO DO PROGRAMA – NECESSIDADE DE LEI ESPECÍFICA PARA REGULAR A MATÉRIA – ADMISSÃO DO PESSOAL – PROCESSO SELETIVO SIMPLIFICADO – DECISÃO UNÂNIME. 1) O recrutamento de pessoal pela Administração Pública, para atuar junto ao Programa Saúde da Família – PSF, Núcleo de Apoio à Saúde da Família – NASF e Centro de Referência de Assistência Social – CRAS, poderá ser feito mediante remanejamento de servidores pertencentes ao seu quadro permanente ou, se houver lei específica, por contratação temporária para atender a necessidade de excepcional interesse público (inciso IX do art. 37 da CR/88), podendo o prazo da contratação estar vinculado à duração do programa. 2) A seleção dos profissionais a serem contratados para atuar no Programa Saúde da Família – PSF se dará mediante processo simplificado, como adotado pela União”.

Como se vê, trata-se de matéria de alta relevância e atende ao interesse público.

Por fim, a Lei Complementar Federal nº 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal, determina que os projetos de lei que importem em aumento de despesas, devem estar acompanhados de “declaração do ordenador de despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a Lei Orçamentária Atual, assim como, que a despesa é compatível com o PPA (Plano Plurianual) e a LDO (Lei de Diretrizes Orçamentárias) e estimativa do impacto orçamentário financeiro no exercício em que a despesa entra em vigor e nos dois seguintes.

Neste vértice, na estimativa de Impacto Financeiro e Orçamentário anexado ao Projeto de Lei, o Sr. Prefeito Municipal declarou que: *“Declaro para os devidos fins que o aumento da despesa supracitada tem adequação orçamentária e financeira om a Lei Orçamentária e está compatível com o Plano Plurianual e com a Lei de Diretrizes Orçamentárias”*, apresentando o seguinte demonstrativo de Metas Fiscais da LDO 2025, as quais não serão comprometidas:

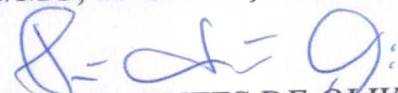


CÂMARA MUNICIPAL DE OURO FINO

ESPECIFICAÇÃO	2025	2026	2027
Pessoal e Encargos	54.362.000,62	59.798.200,68	65.778.020,75
Receita Corrente Líquida (RCL)	160.000.000,00	164.800.000,00	169.744.000,00
% do total da Despesa Líquida c/ Pessoal sobre a RCL	33,97	36,28	38,75
Limite Prudencial (§ único, art. 22, da LRF) – 51,30%	80.080.000,00	84.542.400,00	87.078.672,00
Limite Máximo (incisos I, II e III, art. 20 da LRF) – 54%	86.400.000,00	88.992.000,00	91.661.760,00

Por todo o exposto, considerando que o projeto de lei encontra respaldo na Constituição Federal, na Lei de Responsabilidade Fiscal e na Lei Orgânica do Município de Ouro Fino, bem como a competência privativa do Prefeito Municipal está observada, a Assessoria Jurídica Legislativa conclui pela juridicidade, constitucionalidade e legalidade do projeto de lei em questão, não vislumbrando qualquer óbice para a aprovação na forma proposta, devendo, porém, referido projeto de lei ser submetido ao parecer contábil legislativo, ressaltando que a decisão final e a competência exclusiva para análise do mérito são do soberano Plenário desta Casa Legislativa.

Ouro Fino/MG, 26 de março de 2025.


JOÃO LUIZ BENTES DE OLIVEIRA JÚNIOR

ASSESSOR JURÍDICO