



REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL
PODER LEGISLATIVO DO MUNICÍPIO DE GUAÍRA
ESTADO DO PARANÁ



PARECER JURÍDICO Nº. 07/2025-F

Ementa: Analisa o Projeto de Resolução nº. 04/2025, que Regulamenta a Ouvidoria do Poder Legislativo de Guaíra – PR, e dá outras providências – Juridicidade com ressalvas.

I – INTRODUÇÃO.

A função do advogado do Legislativo, salvo raríssimas exceções, é de atuação *interna corporis*, na busca do aperfeiçoamento dos atos normativos (Leis, Decretos Legislativos etc.) pelos prismas material e formal, mas sempre cumprindo a Constituição Federal, a Estadual e as Leis cabíveis. Ou seja, não se faz uma boa lei descumprindo outras, conforme palavras do saudoso Hely Lopes Meirelles, *in verbis*:

“A legalidade da lei deve constituir a primeira cautela do legislador. Nenhuma redundância há nessa afirmativa, dada a frequência de leis que contrariam normas superiores ou extravasam da competência do órgão legislativo que as elabora. A lei, consagrando regras jurídicas de conduta, há de ser, antes e acima de tudo, legal, isto é, conforme o Direito”.¹

O mesmo professor, tratando da Assessoria Técnico-Legislativa, leciona o seguinte:

“Não queremos, com isso, sobrepor o técnico ao político, mesmo porque a lei é e tem que ser a mais acentuada das manifestações políticas dos povos civilizados. Mas, como adverte Ilbert, ‘há enorme diferença entre um governo de técnicos e um governo assistido por técnicos. Em matéria de legislação, buscar o apoio de técnicos, mantendo-os nos seus respectivos lugares, é um método prudente e altamente desejável’”.

Não cabe ao advogado buscar fundamento para que se aprove Projeto inconstitucional/ilegal. Pelo contrário, mantendo a independência funcional que lhe é cabível, a busca é sempre pela observância do Direito, no intuito de se fazer boas

¹ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. – 19ª ed. – São Paulo: Malheiros Editora, 2021. Pág. 545.



REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL
PODER LEGISLATIVO DO MUNICÍPIO DE GUAÍRA
ESTADO DO PARANÁ



leis, eis que, com a aprovação destas, haverá implicações e determinações diretas em toda a sociedade municipal. Por isso, os atos normativos devem ser bem elaborados!

Nas palavras do Ministro Luís Roberto Barroso, do Supremo Tribunal Federal, *“o direito não é uma ciência da natureza, mas uma ciência social. Mais que isso, é uma ciência normativa. Isso significa que tem a pretensão de atuar sobre a realidade, conformando-a em função de certos valores e objetivos”*.²

Sendo assim, do ponto de vista Técnico-legislativo, analisando o Projeto em questão frente à legislação e aos princípios do direito brasileiro, o presente Parecer Jurídico tem a seguinte fundamentação.

II – DA FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA.

Trata-se de Projeto de Resolução de iniciativa da Mesa Diretiva desta Casa de Leis, cuja pretensão é a regulamentação da Ouvidoria do Poder Legislativo de Guaíra – PR.

O procedimento se iniciou com a Recomendação Administrativa nº. 03/2024 da Controladoria Interna, registrada no Memorando Interno sob nº. 2024000490.

Houve elaboração conjunta entre o setor Jurídico e o atual Ouvidor do Poder Legislativo.

Encaminhada a minuta do Projeto à Presidência, houve solicitação de alteração do texto, com posterior assinatura pela Mesa Diretiva da Casa, passando-se para a leitura em Plenário e encaminhamento à Comissão de Constituição Legislação de Justiça.

Veio para Parecer Jurídico.

A iniciativa é legítima, pois, conforme artigo 36, inciso XIII, “a” do Regimento Interno, compete à Mesa Diretiva propor Projetos relativos à sua organização.

De todo o conteúdo constante do Projeto, apenas o inciso I do Parágrafo único do artigo 9º demonstra certa dissonância com as responsabilidades fiscalizatórias do Poder Legislativo municipal. Veja o seu conteúdo:

² BARROSO, Luís Roberto. *Curso de Direito Constitucional Contemporâneo*. 8ª Edição. São Paulo: Saraiva Educação, 2019. Pág. 193/194.



REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL
PODER LEGISLATIVO DO MUNICÍPIO DE GUAÍRA
ESTADO DO PARANÁ



“Parágrafo único. Quando a Denúncia envolver:

*I – órgão, entidade, **Secretário** ou servidor/empregado público do Poder Executivo de Guaíra, antes de responder ao Interessado e arquivar o procedimento, o Ouvidor comunicará à Presidência da Câmara para envio de ofício ao Prefeito Municipal.”*

O formato pretendido no inciso em questão destoa do modelo adotado pelo Estado Brasileiro no que se refere ao sistema de freios e contrapesos, onde um Poder exerce fiscalização sobre o outro. No caso, o texto autoriza que se crie certo obstáculo ao encaminhamento direto de denúncias recebidas pela Ouvidoria às Comissões da Câmara quando se tratar de acusações envolvendo agentes políticos (Secretários), ficando apenas a Presidência ciente de eventuais manifestações.

Sabe-se que os Secretários Municipais se enquadram no conceito de “Agentes Políticos”, e não de servidores públicos em sentido estrito.

Agentes Políticos atuam com poder de decisão e possuem uma relação de cunho político com o município, estando insuscetíveis de responsabilização por meio de sindicância e/ou PAD. Pelo contrário, no âmbito de suas respectivas Secretarias, aplicam penalidades a servidores, conforme inciso II do artigo 156 do Regime Jurídico dos Servidores de Guaíra³.

Veja a pertinente conceituação doutrinária:

*“Agentes Políticos são os titulares dos cargos estruturais à organização política do país, ou seja, ocupantes dos que **integram o arcabouço constitucional do Estado, o esquema fundamental do Poder**. Daí que constituem nos formadores da vontade superior do Estado. **São agentes políticos** apenas o Presidente da República, os Governadores, Prefeitos e respectivos vices, os auxiliares dos Chefes de Executivo, isto é, Ministros e **Secretários das diversas Pastas**, bem como os Senadores, Deputados federais e estaduais e **Vereadores**. O vínculo que tais agentes entretêm com o Estado não é de natureza profissional, mas de **natureza política**. Exercem um múnus público. Vale dizer, o que os qualifica para o exercício das correspondentes funções não é a habilitação profissional, a aptidão técnica, mas a qualidade de cidadãos, membros da civitas e, por isto, candidatos possíveis à condução dos destinos da Sociedade. A relação jurídica que os vincula ao Estado é de natureza institucional, estatutária. Seus*

³ Art. 156 As **penalidades disciplinares serão aplicadas:**

[...]

II - **pelo Secretário Municipal** ou autoridade equivalente, a de suspensão e [...]



REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL
PODER LEGISLATIVO DO MUNICÍPIO DE GUAÍRA
ESTADO DO PARANÁ



direitos e deveres não advêm de contrato travado com o Poder Público, mas descendem diretamente da Constituição e das leis.”

O Supremo Tribunal Federal já sedimentou entendimento nessa mesma linha:

*Então, quando o art. 37 refere-se a cargo em comissão e função de confiança, está tratando de cargos e funções singelamente administrativos, **não de cargos políticos**. Portanto, os cargos políticos estariam fora do alcance da decisão que tomamos na ADC 12, porque o próprio Capítulo VII é Da Administração Pública enquanto segmento do Poder Executivo. **E sabemos que os cargos políticos, como por exemplo, os de Secretário Municipal, são de agentes do Poder, fazem parte do Poder Executivo. O cargo não é em comissão**, no sentido do art. 37. Somente os cargos e funções singelamente administrativos — é como penso — são alcançados pela imperiosidade do art. 37, com seus lapidares princípios. Então, essa distinção me parece importante para, no caso, excluir do âmbito da nossa decisão anterior os secretários municipais, que correspondem a secretários de Estado, no âmbito dos Estados, e ministros de Estado, no âmbito federal. [RE 579.951, rel. min. Ricardo Lewandowski, voto do min. Ayres Britto, P, j. 20-8-2008, DJE 202 de 24-10-2008, Tema 66.]*

*1. Nos representativos que embasaram a aprovação da Súmula Vinculante 13, a discussão centrou-se nas nomeações para cargos em comissão e funções de confiança da administração pública (art. 37, V, CF/1988) (...). 2. A grande distinção é que a construção do enunciado se refere especificamente ao art. 37, V, CF/1988, e não a cargos políticos e nomeação política. A previsão de nomeação do primeiro escalão do chefe do Executivo está no art. 84 da Constituição Federal, tal entendimento **deve ser aplicado** por simetria aos **Secretários estaduais e municipais** (art. 76, da CF/1988). 3. A nomeação de parente, cônjuge ou companheira para cargos de natureza eminentemente política, como no caso concreto, em que a esposa do Prefeito foi escolhida para exercer cargo de Secretária Municipal, não se subordina ao Enunciado Vinculante 13 (...). [Rcl 31.732, rel. min. Marco Aurélio, red. p/ o ac. min. Alexandre de Moraes, 1ª T, j. 5-11-2019, DJE 19 de 3-2-2020.]*

Como a relação jurídica entre Secretários e município está definida na Lei Orgânica Municipal, vejamos o que a nossa prevê:

Art. 29 Compete exclusivamente, **a Câmara Municipal**, entre outras, as seguintes atribuições:



REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL
PODER LEGISLATIVO DO MUNICÍPIO DE GUAÍRA
ESTADO DO PARANÁ



[...]

III - fixar os subsídios do Prefeito, do Vice-Prefeito, dos Vereadores e dos secretários municipais, observados os critérios e limites previstos na Constituição Federal;

IV - exercer, com o auxílio do Tribunal de Contas, a fiscalização financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Município;

V - julgar as contas anuais do Município e apreciar os relatórios sobre a execução dos planos de governo;

VI - sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação;

[...]

X - fiscalizar e controlar, diretamente, os atos do Poder Executivo, incluídos o da administração indireta e fundacional;

[...]

XVI - convocar os secretários municipais ou ocupantes de cargos da mesma natureza, para prestar informações sobre matéria de sua competência;

[...]

§ 3º A Câmara Municipal ou suas Comissões, a requerimento da maioria dos seus membros poderão convocar secretários municipais, diretores de autarquias municipais ou de órgãos não subordinados às secretarias, para comparecerem perante elas, a fim de prestar informações sobre assunto de suas respectivas pastas.

O Regimento Interno, por sua vez:

Art. 56. Cabe às Comissões permanentes, em razão da matéria de sua competência, e às demais Comissões, no que lhes forem aplicáveis:

[...]

III - exercer o acompanhamento e a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Município e das entidades da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público municipal, em articulação com a Comissão de Finanças, Orçamento e Fiscalização da Câmara;

[...]

Art. 57. A fiscalização e controle dos atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta, pelas Comissões, sobre matéria de competência destas, terá instaurado procedimento próprio em sequência numérica por Comissão.

Já a Constituição do Estado do Paraná tem o seguinte texto:

Art. 16. O município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços



REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL
PODER LEGISLATIVO DO MUNICÍPIO DE GUAÍRA
ESTADO DO PARANÁ



dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos na Constituição Federal, nesta Constituição e os seguintes preceitos:

[...]

XII - organização das funções legislativas e fiscalizadoras da Câmara Municipal;

No texto da Lei nº. 13.460/2017 de âmbito nacional, tem-se o seguinte:

Art. 2º Para os fins desta Lei, consideram-se:

[...]

III - administração pública - órgão ou entidade integrante da administração pública de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos **Municípios**, a Advocacia Pública e a Defensoria Pública;

IV - agente público - quem exerce cargo, emprego ou **função pública**, de natureza civil ou militar, ainda que transitoriamente ou sem remuneração; e

V - manifestações - reclamações, **denúncias**, sugestões, elogios e demais pronunciamentos de usuários que tenham como objeto a prestação de **serviços públicos** e a **conduta de agentes públicos na prestação e fiscalização** de tais serviços.

O conceito abrange toda a atuação da Administração Pública, inclusive da própria Câmara, razão pela qual não vejo possibilidade de a legislação municipal prever mitigação desse direito previsto em lei federal.

Nesse sentido, verifico, inclusive, que o texto do inciso I do artigo 9º **apresentado por este que subscreve também merece adequação** quando comparado ao **texto da lei federal**. Veja como fiz constar:

“Parágrafo único. Quando a Denúncia envolver:

I – órgão, entidade ou servidor/empregado público do Poder Executivo de Guaíra, antes de responder ao Interessado e arquivar o procedimento, o Ouvidor comunicará à Presidência da Câmara para envio de ofício ao Prefeito Municipal;”

Veja o texto da lei federal:

Art. 2º Para os fins desta Lei, consideram-se:



REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL
PODER LEGISLATIVO DO MUNICÍPIO DE GUAÍRA
ESTADO DO PARANÁ



*II - serviço público - atividade administrativa ou de prestação direta ou indireta de bens ou serviços à população, **exercida por órgão ou entidade da administração pública**;*

Se o Regimento da Câmara de Guaíra, apoiado na Lei Orgânica Municipal⁴, criou a *Comissão Permanente de Obras, Serviços Públicos, Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente*, também compete a essa a fiscalização dos serviços prestados pelos órgãos e entidades da municipalidade, o que me força a crer que um simples ofício ao Chefe do Poder Executivo não é suficiente ao exercício regular da função típica de fiscalização deferida ao Legislativo pela Constituição Federal.

A Constituição Federal de 1988, a Carta Cidadã, que criou juridicamente e instituiu a República Federativa do Brasil, dispôs em seu artigo 31 que “a *fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei*”.

Conforme já pontuado antes, o nosso ordenamento jurídico prevê a possibilidade de controle da Administração Pública *latu* ou *stricto sensu*, permitindo que os Poderes, apesar de harmônicos entre si, possuam sistema de freios e contrapesos.

Isso permite que os Poderes controlem uns aos outros, sem prejuízo da atuação popular através de petições, representações, ações judiciais, denúncias etc.

Essa possibilidade de controle por parte do Legislativo está expressamente prevista no § 1º do artigo acima mencionado, e tem a seguinte redação:

*§ 1º O **controle externo da Câmara Municipal** será exercido com o auxílio dos Tribunais de Contas dos Estados ou do Município ou dos Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios, onde houver.*

Em uma análise sistemática desses dispositivos, verifica-se que o Controle Externo do Município é exercido pela Câmara Municipal, através dos seus órgãos, podendo, inclusive, solicitar auxílio do Tribunal de Contas do Estado do Paraná.

No julgamento do Recurso Extraordinário nº. 865401/MG, em sede de repercussão geral, o Supremo Tribunal Federal decidiu o seguinte:

⁴ Art. 45 A **Câmara Municipal terá comissões** permanentes e temporárias, **constituídas na forma de seu regimento interno e com as atribuições nele previstas** ou no ato de que resultar sua criação.



REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL
PODER LEGISLATIVO DO MUNICÍPIO DE GUAÍRA
ESTADO DO PARANÁ



Importa salientar, no entanto, que a própria Constituição Federal prevê restrições ao exercício desse direito, em uma leitura da teoria externa dos direitos fundamentais, não só quando a Carta trata da referida viabilidade de lei ordinária de ressalvar as hipóteses cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado, mas também quando prevê mecanismos para que o parlamento, respeitando a separação entre os poderes e garantindo a efetiva divisão orgânica do Estado, se utilize de instrumentos próprios para a obtenção de informações e documentos do Poder Executivo. Aprofundemos um pouco a análise da questão posta dessa perspectiva, ou seja, de uma interpretação sistemática.

Não há como se negar que a Constituição Federal, em matéria de fiscalização, inclusive financeira, operacional e orçamentária, acabou por instituir o princípio da colegialidade para impessoalizar seu discurso e respeitar a separação de poderes. Para isso, estabeleceu um protocolo mínimo de diálogo entre as instituições.

Considerando que a Ouvidoria do Poder Legislativo é o único canal oficial de comunicação entre a Câmara e a população guairense, vejo que criar um obstáculo dessa natureza afeta a cidadania (fundamento constitucional) ao impedir que as denúncias contra órgão, entidade e Secretários cheguem às comissões competentes para análise, retirando também a eficiência que se espera da Administração Pública.

Sendo assim, o Projeto, em um aspecto geral é constitucional, com exceção do referido dispositivo, que merece adequação ou ao menos a definição de que a distribuição de manifestações às Comissões e/ou Autoridades é de responsabilidade da Presidência, a fim de sanar a imprecisão que reside no texto atual.

III – CONCLUSÃO.

Diante do acima exposto, o Parecer é pela juridicidade do Projeto, ressalvado o contido no inciso I do Parágrafo único do artigo 9º, que merece adequação/emenda.

Se mantido o texto conforme apresentado, recomendo que se crie canal de denúncias e manifestações diretas com as Comissões Permanentes e Temporárias e Controladoria Interna, à qual compete apoiar o controle externo.

Datado e assinado digitalmente.

Ferdinand Alves Rodrigues
Advogado – Matrícula 1087