



PREFEITURA MUNICIPAL DE PRADO FERREIRA

LEI N° 11.267 – 21/12/1995 CNPJ 01.613.136/0001-30

RUA SÃO PAULO, 201 – FONE (43) 3244-1143 – CEP 86618-000

PRADO FERREIRA – ESTADO DO PARANÁ

Prado Ferreira, 08 de julho de 2025.

Ofício nº 019/2025 - PJ

Ex. Senhor Presidente.

Cumprimentando-o cordialmente, acuso o recebimento do Autógrafo do Projeto de Lei Complementar nº 012/2025, desta Egrégia Casa Legislativa, o qual “Altera a estrutura administrativa do Poder Executivo do Município de Prado Ferreira, e dá outras providências”.

Todavia, o mesmo não reúne condições de ser convertido em Lei, uma vez que ele está eivado de manifesta ilegalidade, inconstitucionalidade e contrariedade ao interesse público.

Assim, nos termos do artigo 78, inciso VI, da Lei Orgânica Municipal, informo que a Emenda parlamentar ao supracitado Projeto de Lei Complementar está sendo VETADA, em sua integralidade.

A cunhada assinatura de Prado Ferreira, que parece ser "P.F.", escrita em preto.



PREFEITURA MUNICIPAL DE PRADO FERREIRA

LEI N° 11.267 – 21/12/1995 CNPJ 01.613.136/0001-30

RUA SÃO PAULO, 201 – FONE (43) 3244-1143 – CEP 86618-000

PRADO FERREIRA – ESTADO DO PARANÁ

Destarte, ouvida a Procuradoria Jurídica do Município, na lavra do Parecer anexo, ao qual acolho na integralidade as razões exaradas.

Devolvo a matéria ao necessário reexame dessa Egrégia Casa Legislativa, no aguardo de que, a partir de nova apreciação, as razões apresentadas possam ser acolhidas, com a manutenção do presente veto.

Ao submeter o presente expediente à apreciação dessa Egrégia Casa, esperamos poder contar com a atenção de Vossas Senhorias à matéria em epígrafe, e especial compreensão e apoio para sua aprovação, em **REGIME DE URGÊNCIA, com Requerimento de convocação de Sessão Extraordinária, nos termos do artigo 50, inciso I, da Lei Orgânica Municipal.**

Aproveito ao ensejo para manifestar à Vossas Excelências protestos de consideração e apreço.

Silvio Antônio Damaceno
Prefeito Municipal

Ao Exmo. Sr.
Álvaro Gonçalves de Rocha
Presidente da Câmara Municipal
Prado Ferreira - PR

10/07/25



PREFEITURA MUNICIPAL DE PRADO FERREIRA

LEI N° 11.267 – 21/12/1995 CNPJ 01.613.136/0001-30

RUA SÃO PAULO, 201 – FONE (43) 3244-1143 – CEP 86618-000

PRADO FERREIRA – ESTADO DO PARANÁ

Prado Ferreira, 02 de julho de 2025.

Ofício nº 018/2025-PJ

Excelentíssimo Senhor Presidente.

Cumprimentando-o cordialmente, venho por meio deste, solicitar cópia integral do Projeto de Lei Complementar nº 012/2025, que “Altera a estrutura administrativa do Poder Executivo do Município de Prado Ferreira, e dá outras providências”.

Outrossim, requeremos ainda cópia das Atas e Mídias de Vídeo referentes a 20^a SESSÃO ORDINÁRIA (16/06/2025) e 21^a SESSÃO ORDINÁRIA (23/06/2025).

Aproveito ao ensejo para manifestar à Vossas Excelências protestos de consideração e apreço.

Silvio Antônio Damaceno
Prefeito Municipal

Ao Exmo. Sr.

Álvaro Gonçalves de Rocha
Presidente da Câmara Municipal
Prado Ferreira - PR

10/07/25



PREFEITURA MUNICIPAL DE PRADO FERREIRA

LEI N° 11.267 – 21/12/1995 CNPJ 01.613.136/0001-30

RUA SÃO PAULO, 201 – FONE (43) 3244-1143 – CEP 86618-000

PRADO FERREIRA – ESTADO DO PARANÁ

AUTOS DE PROCESSO LEGISLATIVO – Projeto de Lei Complementar nº 012/2025

DECISÃO

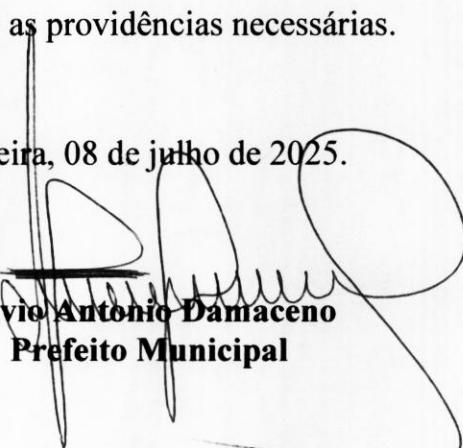
I. Trata-se de Análise de Legalidade sobre o Autógrafo de Projeto de Lei Complementar nº 012/2025 – indevidamente submetido a Emenda Parlamentar que extinguiu cargos públicos do Poder Executivo do Município de Prado Ferreira.

II. HOMOLOGO o Parecer Jurídico exarado, adotando os fundamentos expostos como razão de decidir, para, nos termos do artigo 78, inciso VI, da Lei Orgânica Municipal, VETAR a emenda parlamentar ao Projeto de Lei Complementar nº 012/2025, em sua integralidade.

III. MANTENHO a redação Original do Projeto de Lei Complementar, sem prejuízo das retificações meramente materiais, as quais independem de emenda para a adequação textual pacificada no Ordenamento Municipal.

Adotem-se as providências necessárias.

Prado Ferreira, 08 de julho de 2025.


Silvio Antonio Damaceno
Prefeito Municipal



PROCURADORIA JURÍDICA MUNICIPAL

PREFEITURA MUNICIPAL DE PRADO FERREIRA

PARECER JURÍDICO

Origem: Chefe do Poder Executivo Municipal

Natureza: Processo Legislativo – Análise de Legalidade

Assunto: "Autografo de Projeto de Lei nº 012/2025 - Emenda Parlamentar que extingue cargos públicos do Poder Executivo do Município de Prado Ferreira".

EMENTA: Processo Legislativo. Veto ao Autógrafo de Projeto de Lei nº 012/2025. Hipótese de emenda parlamentar a projeto de lei complementar sobre matéria eminentemente administrativa, extinção de cargos que interfere no funcionamento da administração municipal. Inconstitucionalidade Formal e Material. Violação do princípio da separação dos Poderes.

Versa a análise acerca de apreciação de legalidade sobre Projeto de Lei Complementar nº 012/2025, de exclusiva iniciativa do Chefe do Poder Executivo Municipal, cujo escopo precípua reside na alteração da estrutura administrativa municipal mediante a criação de 02 (dois) cargos comissionados de Diretor de Departamento.



PROCURADORIA JURÍDICA MUNICIPAL

PREFEITURA MUNICIPAL DE PRADO FERREIRA

No curso do trâmite legislativo, sobreveio emenda parlamentar, proposta em fase de segunda discussão e desprovida da devida publicidade e explanação temática, que culminou na drástica supressão de 20 (vinte) cargos de "Chefe de Divisão", reduzindo o quantitativo de 36 (trinta e seis) para 16 (dezesseis) cargos, mediante alteração grave e desprovida de clareza no anexo da proposição original.

A presente manifestação técnico-jurídica almeja fundamentar a imperiosa necessidade de aposição de voto à referida emenda, ante as flagrantes e irrefutáveis inconstitucionalidades e ilegalidades que permeiam tanto o seu conteúdo material quanto o processo formal de sua inserção no iter legislativo.

É o relatório do essencial.

DA ANÁLISE:

Sabe-se que o parecer jurídico em processos legislativo cumpre a função de analisar à legalidade do procedimento, bem como, verificar a existência dos pressupostos formais, a fim de avaliar a compatibilidade dos atos administrativos produzidos com o sistema jurídico vigente.

Assim sendo, o presente processo foi encaminhado a esta Procuradoria para análise e manifestação.

De início há que se ressaltar, que a Constituição da República, em seu artigo 2º, prevê os princípios da Independência e Harmonia entre os Poderes, de observância obrigatória.



PROCURADORIA JURÍDICA MUNICIPAL

PREFEITURA MUNICIPAL DE PRADO FERREIRA

A matéria em epígrafe convoca à análise os pilares do ordenamento jurídico pátrio, notadamente o Direito Constitucional e o Direito Administrativo, com particular ênfase na Separação de Poderes e nas normas que governam o Processo Legislativo, repercutindo diretamente na disciplina da criação e extinção de cargos públicos.

Do Vício de Iniciativa: Violação à Competência

Exclusiva do Executivo

O primado da **Separação de Poderes**, dogma fundamental do Estado Democrático de Direito, encontra-se esculpido no Art. 2º da Carta Magna e impõe a observância rigorosa das atribuições precípuas de cada Poder. Nesse diapasão, a Constituição Federal de 1988, em seu Art. 61, § 1º, inciso II, alínea "a", outorga a **iniciativa privativa** ao Presidente da República – preceito aplicável, por simetria federativa, ao Chefe do Poder Executivo Municipal – para as leis que versam sobre a "criação, transformação ou **extinção de cargos, funções ou empregos públicos** na administração direta e autárquica ou em ministérios públicos". Vejamos:

"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, 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:



PROCURADORIA JURÍDICA MUNICIPAL

PREFEITURA MUNICIPAL DE PRADO FERREIRA

- a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou em ministérios públicos;"

A proposição original do Poder Executivo Municipal cingia-se à criação de novos postos. A emenda parlamentar, contudo, ao promover a extinção de significativo número de cargos de Chefe de Divisão, usurpou de forma manifesta a **competência legislativa privativa** atribuída constitucionalmente ao Poder Executivo. Tal matéria, que diz respeito à organização e ao funcionamento da estrutura administrativa, é de natureza eminentemente administrativa e, portanto, insuscetível de alteração pela parlamentar.

A mais abalizada doutrina constitucionalista corrobora tal entendimento. **José Afonso da Silva**, em sua obra "Curso de Direito Constitucional Positivo", assinala a imperatividade da iniciativa privativa do Executivo em matérias que configurem a criação, transformação ou extinção de cargos públicos, por se tratarem de temas que interferem diretamente na discricionariedade administrativa e na gestão de pessoal.

A jurisprudência do **Supremo Tribunal Federal** é uníssona e pacífica nesse sentido. O julgamento da **ADI 6091-RR**, por exemplo, cristalizou o entendimento de que emendas parlamentares que interferem no mérito de projetos de lei de iniciativa exclusiva do Executivo, especialmente aqueles que tratam da estrutura e do provimento de cargos, são inconstitucionais por vício de iniciativa. A Suprema Corte tem reiteradamente fulminado atos normativos que desrespeitam essa prerrogativa do Chefe do Executivo, visando a preservar a harmonia e a independência entre os Poderes.

A eiva da inconstitucionalidade, portanto, é patente e insanável, fulminando a emenda parlamentar em sua gênese.



PROCURADORIA JURÍDICA MUNICIPAL

PREFEITURA MUNICIPAL DE PRADO FERREIRA

Da Ausência de Pertinência Temática e da Deturpação do Processo Legislativo.

Além do vício de legitimidade, a emenda parlamentar padece de grave mácula formal e material ao desatender ao requisito da **pertinência temática**. A Lei Complementar nº 95/98, que normatiza a elaboração, redação e alteração das leis, estabelece em seu Art. 3º, inciso II, e Art. 7º, inciso II, a necessidade de **unidade de sentido e coerência lógica** da proposição, vedando a inserção de matéria estranha ao objeto original. Vejamos:

"Art. 3º A lei será estruturada em três partes básicas:

[...]

II - parte normativa, compreendendo o texto das normas de conteúdo substantivo relacionadas com a matéria regulada:

[...]

Art. 7º O art. 10 da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, passa a vigorar com a seguinte redação:

'Art. 10. [...]

II - a lei não conterá matéria estranha a seu objeto ou a este não vinculada por afinidade, pertinência ou conexão;"

Em perfeita consonância com a legislação federal, o Regimento Interno da Câmara Municipal reforça essa exigência. O Art. 108 preceitua que "Nenhuma proposição poderá incluir matéria estranha ao seu objeto", enquanto o



PROCURADORIA JURÍDICA MUNICIPAL

PREFEITURA MUNICIPAL DE PRADO FERREIRA

Art. 130, inciso V, veda expressamente a aceitação de emendas que "não observar restrição constitucional ao poder de emendar, ou não tiver relação com a matéria da proposição principal". Cito:

"Art. 108 - Nenhuma proposição poderá incluir matéria estranha ao seu objeto.

[...]

Art. 130 - O Presidente ou a Mesa, conforme o caso, não aceitará proposição:

[...]

V - quando a emenda ou subemenda for apresentada fora do prazo, não observar restrição constitucional ao poder de emendar, ou não tiver relação com a matéria da proposição principal;"

O Projeto de Lei Complementar nº 012/2025, em sua concepção original, tinha por finalidade exclusiva a **criação** de novos cargos. A emenda em questão, ao introduzir a **extinção** de cargos existentes, constitui uma manifesta "emenda jabuti" – prática repudiada no processo legislativo – caracterizada pela inserção de conteúdo totalmente alheio ao objeto principal da proposição.

Tal expediente desvirtua o rito legislativo, compromete a higidez da produção normativa e desrespeita a vontade do Poder iniciador da proposição.

Ademais, o *modus operandi* da apresentação da emenda é digno de censura. Inserida em fase de segunda discussão, de forma velada e sem a devida explicitação de seu impacto e conteúdo – promovendo a alteração por mera modificação numérica em anexo, sem texto normativo claro –, revela-se uma conduta que burla o Princípio da Publicidade e da Transparência, essenciais ao processo democrático.



PROCURADORIA JURÍDICA MUNICIPAL

PREFEITURA MUNICIPAL DE PRADO FERREIRA

Ademais, certo que o art. 179 do Regimento Interno da Câmara Municipal prevê que, em segunda discussão, admitem-se apenas emendas e subemendas, e o Art. 180 determina que a discussão deve ser sustada para que tais emendas sejam submetidas ao exame das Comissões Permanentes. A desconsideração dessas normas regimentais compromete a regularidade do trâmite e a indispensável análise técnica e política da alteração proposta. Vejamos:

"Art. 179 - Na discussão única e na primeira discussão serão recebidos emendas, subemendas e projetos substitutivos apresentados por ocasião dos debates; em segunda discussão, somente se admitirão emendas e subemendas.¹

Art. 180 - Na hipótese do artigo anterior, **sustar-se-á a discussão para que as emendas e projetos substitutivos sejam objeto de exame das Comissões Permanentes** a que esteja afeta a matéria, salvo se o Plenário rejeitá-los ou aprová-los com dispensa de parecer."²

Outrossim, a supressão do debate e da análise pelas comissões, em especial a Comissão de Justiça e Redação, conforme o art. 206 do Regimento Interno, que deveria adequar o texto à correção vernacular e à legalidade, agrava a ilegalidade do processo.



PROCURADORIA JURÍDICA MUNICIPAL

PREFEITURA MUNICIPAL DE PRADO FERREIRA

Da Violação aos Princípios Constitucionais da Administração Pública.

A conduta parlamentar em tela, além de inconstitucional e ilegal sob a ótica do processo legislativo, atenta frontalmente contra os princípios que regem a Administração Pública, exarados no Art. 37, *caput*, da Constituição Federal, e replicados na Lei Orgânica Municipal. Tais princípios constituem o alicerce ético-jurídico da gestão da coisa pública.

Art. 37, *caput*, da Constituição Federal:

"Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:"

- **Legalidade:** A emenda afronta a legalidade por desrespeitar normas constitucionais (iniciativa privativa) e infraconstitucionais (pertinência temática e rito processual). A atuação do agente público deve estar estritamente pautada na lei.
- **Impessoalidade:** A alteração sub-reptícia, desprovida de justificativa técnica e em descompasso com o objeto original, pode denotar a busca por interesses outros que não o interesse público primário, caracterizando desvio de finalidade.
- **Moralidade Administrativa:** O expediente de ocultar elementos intrínsecos da proposta e de manipular informações para obter um resultado inconstitucional e



PROCURADORIA JURÍDICA MUNICIPAL

PREFEITURA MUNICIPAL DE PRADO FERREIRA

illegal é manifestamente imoral. A Lei Orgânica Municipal, em seu Art. 29, § 2º, estabelece que é incompatível com o decoro parlamentar "o abuso de prerrogativas asseguradas aos Vereadores", o que abrange condutas que visam a prejudicar a gestão pública por meio de artifícios e manobras. A moralidade impõe que a atuação do gestor público seja proba, transparente e leal.

- **Publicidade e Transparência:** A alteração do texto de Projeto de Lei Complementar "na surdina", sem a devida explanação temática e agravada pela ausência de legitimidade formal, viola o princípio da publicidade. A administração pública deve atuar com a máxima transparência, divulgando informações claras e precisas sobre as propostas e seus impactos, permitindo o controle social e a fiscalização da atuação parlamentar.
- **Probidade Administrativa:** A conduta da Parlamentar, ao se valer de seu mandato para a prática de ato que gera lesão indevida ao Poder Executivo e atenta contra os princípios da administração pública, pode configurar ato de improbidade administrativa. A integridade, honestidade e retidão no exercício da função pública foram gravemente comprometidas, revelando um desvio da finalidade do múnus público. A ocultação de informações e a manipulação para obtenção de resultado constitucional e ilegal são práticas que se inserem no rol da desonestade funcional.

Destarte, não há dúvida de que a matéria veiculada em tal projeto está inserida dentre aquelas sujeitas à iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo Municipal, em relação as quais não é dado ao Poder Legislativo local imiscuir-se, situação que implica flagrante violação à separação e harmonia dos Poderes (art. 2º, da Constituição Federal).



PROCURADORIA JURÍDICA MUNICIPAL

PREFEITURA MUNICIPAL DE PRADO FERREIRA

Do Princípio da Finalidade, do Desvio e da Imprestabilidade da Norma Jurídica

O Direito Administrativo está informado por determinados princípios, alguns inerentes a todo o ramo do direito, outros típicos desta ciência, que representam o seu alicerce na medida que não possui um sistema legal codificado.

O princípio da finalidade é um dos princípios norteadores da administração pública anexado aos da legalidade, eficiência, da motivação, da razoabilidade, da proporcionalidade, da moralidade, da segurança jurídica e do interesse público, e está contido no ordenamento jurídico brasileiro de forma implícita no caput do art. 37, da Constituição Federal, sendo compreendido pela doutrina administrativista como componente do princípio explícito da impessoalidade.

O princípio da finalidade dirige que o agente público, enquanto instrumento de ação da Administração Pública, só pode praticar atos voltados para seu fim legal, compreendendo o fim último da supremacia do interesse público. Nesse sentido, aduz HELY LOPES MEIRELLES:

(...) o princípio clássico da finalidade, o qual impõe ao administrador público que só pratique o ato para o seu fim legal. E o fim legal é unicamente aquele que a norma de Direito indica expressa ou virtualmente como objetivo do ato, de forma impessoal. Esse princípio também deve ser entendido para excluir a promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos



PROCURADORIA JURÍDICA MUNICIPAL

PREFEITURA MUNICIPAL DE PRADO FERREIRA

sobre suas realizações administrativas (CF, art. 37, § 1º). E a finalidade terá sempre um objetivo certo e inafastável de qualquer ato administrativo: **o interesse público**¹. (Destacamos)

Também assinala MATHEUS CARVALHO:

Este princípio se traduz na ideia de que a atuação do agente público deve-se pautar pela busca dos interesses da coletividade, **não visando beneficiar ou prejudicar ninguém em especial** – ou seja, a norma prega a não discriminação das condutas administrativas que não devem ter como mote a pessoa que será atingida pelo seu ato. Com efeito, o princípio da impensoalidade reflete a necessidade de uma atuação que não discrimina as pessoas, seja para benefício ou para prejuízo. Dessa forma, é possível considerar que, ao Estado, é irrelevante conhecer quem será o atingido pelo ato, pois sua atuação é impensoal².

Desse modo, não convém à parlamentar atuar de forma evidentemente prejudicial a Gestão Pública do Município, porque ultrapassa o principal limite da atuação administrativa: o interesse público.

¹ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 43 ed., São Paulo: Malheiros, 2018. Pág. 96.

² CARVALHO, Matheus. **Manual de direito administrativo**. 4 ed., ver., ampl., e atual. Salvador: Juspodivm, 2017. Pág. 70.



PROCURADORIA JURÍDICA MUNICIPAL

PREFEITURA MUNICIPAL DE PRADO FERREIRA

Compreendido que não há qualquer indício de interesse público na extinção dos cargos, mas, apenas motivo subjetivo e torpe, decai em flagrante inconstitucionalidade. A conduta da Parlamentar, seu modus operandi, bem como, seu especial fim de agir, nos evidência, de modo cristalino, que estaria agindo em desvio de finalidade.

No dizer da doutrina:

Por sua vez, o desvio de poder estará presente sempre que o agente do Estado praticar o ato, até mesmo dentro dos limites da competência a ele conferida, mas visando a alcançar outra finalidade que não aquela prevista em lei. O art. 2º, parágrafo único, "e" da Lei n. 4717/65 denomina essa situação de **desvio de finalidade e também enseja a nulidade do ato administrativo, em virtude de vício em um dos seus elementos, qual seja a finalidade.** (...)

O desvio de poder pode manifestar-se em duas situações diferentes, a saber.

O agente público pratica um ato visando interesses individuais, de caráter pessoal, sem atentar para o interesse público. Isso pode ser feito em benefício próprio ou de um amigo ou até mesmo na intenção de causar transtornos a um desafeto seu ou de sua família. **Nesse caso, há clara violação ao princípio da impessoalidade.**



PROCURADORIA JURÍDICA MUNICIPAL

PREFEITURA MUNICIPAL DE PRADO FERREIRA

A autoridade pública pratica o ato respeitando a busca pelo interesse público, mas não respeitando a finalidade especificada por lei para aquele determinado ato. Por exemplo, a exoneração é a perda do cargo de um servidor público sem finalidade punitiva, enquanto a demissão tem essa finalidade. Não é lícito ao administrador exonerar um servidor subordinado que cometeu infração, porque foi desrespeitada a finalidade legal para a prática do ato.

Enfim, seja em decorrência de excesso ou desvio de finalidade, o abuso de poder enseja a nulidade do ato administrativo a ser discutida na esfera administrativa, por meio de impugnação administrativa do ato ou mediante provocação do judiciário, em virtude do poder que lhe é conferido de controlar a legalidade da atuação administrativa³. (Destacamos)

No mesmo sentido ensina o professor JOSÉ DOS SANTOS CARVALHO FILHO:

Nem sempre o poder é utilizado de forma adequada pelos administradores. Como a atuação destes deve sujeitar-se aos parâmetros legais, a conduta abusiva não pode merecer aceitação no mundo jurídico, devendo ser corrigida na via administrativa ou judicial.
(...)

³ CARVALHO. *Op. Cit*, pág. 112-113.



PROCURADORIA JURÍDICA MUNICIPAL

PREFEITURA MUNICIPAL DE PRADO FERREIRA

Podemos, então, dizer que abuso de poder é a conduta ilegítima do administrador, quando atua fora dos objetivos expressa ou implicitamente traçados na lei.

(...)

Já o desvio de poder é a modalidade de abuso em que o agente busca alcançar fim diverso daquele que a lei lhe permitiu, como bem assinala LAUBADERE. A finalidade da lei está sempre voltada para o interesse público. Se o agente atua em descompasso com esse fim, desvia-se de seu poder e pratica, assim, conduta ilegítima. Por isso é que tal vício é também denominado de desvio de finalidade, denominação, aliás, adotada na lei que disciplina a ação popular (Lei nº 4.717, de 29.6.1965, art. 2º, parágrafo único, "e").

O desvio de poder é conduta mais visível nos atos discricionários. Decorre desse fato a dificuldade na obtenção da prova efetiva do desvio, sobretudo porque a ilegitimidade vem dissimulada sob a aparência da perfeita legalidade. Observa a esse respeito CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO: "Trata-se, pois, de um vício particularmente censurável, já que se traduz em comportamento soez, insidioso. A autoridade atua embuçada em pretenso interesse público, ocultando dessarte seu malicioso desígnio. " Não obstante, ainda que sem prova ostensiva, é possível extrair da conduta do agente os dados indicadores do desvio de finalidade, sobretudo à luz do objetivo que a inspirou.



PROCURADORIA JURÍDICA MUNICIPAL

PREFEITURA MUNICIPAL DE PRADO FERREIRA

Em preciosa monografia sobre o tema, CRETELLA JUNIOR, também reconhecendo a dificuldade da prova, oferece, entretanto, a noção dos sintomas denunciadores do desvio de poder. Chama sintoma "**qualquer traço, interno ou externo, direto, indireto ou circunstancial que revele a distorção da vontade do agente público ao editar o ato, praticando-o não por motivo de interesse público, mas por motivo privado**". (Destacamos)

Dessa maneira, a edição de insidiosa emenda parlamentar onde, ocultando seu malicioso desígnio, deliberadamente transcursa severos prejuízos ao Chefe do Poder Executivo Municipal, é clara hipótese de desvio de finalidade. E, por expressa dicção legal, deve ser expurgada do mundo jurídico.

Além do princípio da finalidade, implícito no caput do art. 37, da CF, importa invocar os princípios da razoabilidade e proporcionalidade, que também são considerados princípios constitucionais implícitos do Direito Administrativo.

No dizer de Matheus Carvalho, o princípio da razoabilidade serve como um limitador da ação do administrador e, simultaneamente, como um norteador da ação pública para se evitar o acometimento de excessos:

Este princípio visa impedir uma atuação desarrazoada ou despropositada do Administrador, definindo que o agente não se pode valer de seu cargo ou função, com a falsa intenção de cumprir a lei, para agir de forma ilegal e arbitrária fora dos padrões éticos e adequados ao senso comum. Este princípio representa certo limite para



PROCURADORIA JURÍDICA MUNICIPAL

PREFEITURA MUNICIPAL DE PRADO FERREIRA

discretionariedade do administrador, uma vez que, mesmo diante de situações em que a lei define mais de uma possibilidade de atuação, a interpretação do agente estatal deve-se pautar pelos padrões de escolha efetivados pelo homem médio da sociedade, sem o cometimento de excessos⁴.

No mesmo sentido asseverou José dos Santos Carvalho

Filho:

"(...) razoabilidade é a qualidade do que é razoável, ou seja, aquilo que se situa dentro de limites aceitáveis, ainda que os juízos de valor que provocaram a conduta possam dispor-se de forma um pouco diversa"⁵.

Ainda, a doutrina coloca o princípio da proporcionalidade ao lado do princípio da razoabilidade para nortear uma conduta pública compatível com os limites compatíveis entre adequação e finalidade do ato:

Espera-se sempre uma atuação proporcional do agente público, ou seja, um equilíbrio entre os motivos que deram ensejo à prática do ato e a consequência jurídica da conduta. A grande finalidade deste preceito é evitar abusos na atuação de agentes públicos, ou seja, impedir que as condutas inadequadas desses agentes

⁴ *Op. Cit*, pág. 83.

⁵ **Manual de Direito Administrativo**. 23.^a edição, Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2012.



PROCURADORIA JURÍDICA MUNICIPAL

PREFEITURA MUNICIPAL DE PRADO FERREIRA

ultrapassem os limites no que tange à adequação, no desempenho de suas funções em relação aos fatos que ensejaram a conduta do Estado. Logo, buscar um equilíbrio entre o ato praticado e os fins a serem alcançados pela Administração Pública é a essencialidade deste princípio.

Alguns autores entendem que esse princípio está contido no da razoabilidade, o que não é uma total inverdade, pois ambos estabelecem uma necessidade de valoração de adequação da conduta do agente estatal, dentro dos parâmetros da sociedade. No âmbito federal, a Lei 9.784/99 trata os dois princípios separadamente, em seu art. 2º, ao definir os princípios orientadores da atuação administrativa.

Enfim, a aplicação do princípio da proporcionalidade torna ilegal qualquer conduta do agente que seja mais intensa ou mais extensa do que o necessário para atingir o objetivo da norma que ensejou sua prática.⁶

Portanto, a partir dos princípios constitucionais citados, tomando como referência os critérios de adequação do homem médio, tem-se que extinguir ardilosamente, sem qualquer justificativa técnica ou jurídica, 20 cargos do Poder Executivo Municipal, se revela medida manifestamente desproporcional e desarrazoada e, por assim dizer, descabida.

⁶ *Op. Cit.*, pág. 85.



PROCURADORIA JURÍDICA MUNICIPAL

PREFEITURA MUNICIPAL DE PRADO FERREIRA

No dizer de Celso Antônio Bandeira de Mello:

"(...) sobremodo quando a Administração restringe situação jurídica dos administrados além do que caberia, por imprimir às medidas tomadas uma intensidade ou extensão supérfluas, *prescindendas*, ressalta a ilegalidade de sua conduta. É que ninguém deve estar obrigado a suportar constrições em sua liberdade ou propriedade que não sejam indispensáveis à satisfação do interesse público".⁷

E, ainda, menciona José dos Santos Carvalho Filho:

Pela própria natureza do fato em si, todo abuso de poder se configura como ilegalidade. Não se pode conceber que a conduta de um agente, fora dos limites de sua competência ou despida da finalidade da lei, possa compatibilizar-se com a legalidade. É certo que nem toda ilegalidade decorre de conduta abusiva; mas todo abuso se reveste de ilegalidade e, como tal, sujeita-se à revisão administrativa ou judicial⁸.

Com isso, para além da impropriedade formal de se invadir competência do Poder Executivo, a matéria legislada, por ser desproporcional, sem razoabilidade e desviar-se a finalidade, deve ser tomada como imprestável e, num possível controle judicial, interpretada como inconstitucional e ilegal.

⁷ **Curso de Direito Administrativo.** 26^a edição, São Paulo: Malheiros Editores, 2009.

⁸ *Op. Cit.*, pág. 50.



PROCURADORIA JURÍDICA MUNICIPAL

PREFEITURA MUNICIPAL DE PRADO FERREIRA

Desta feita, considerando a impropriedade de se atuar em desvio de finalidade, o Poder Executivo, ao vetar o referido projeto de lei, assegurará à coletividade a proteção do interesse público e se evitara uma prática **inconstitucional e/ou ilegal**.

Assim, o veto também abrange o vício de ilegalidade.

De acordo com o artigo 111, do Regimento Interno da Câmara Municipal de Prado Ferreira, a iniciativa dos projetos de lei cabe a qualquer Vereador, às Comissões Permanentes, ao Prefeito e aos cidadãos, **ressalvados os casos de iniciativa exclusiva do Executivo**, conforme determinação legal.

A Lei Orgânica do Município de Prado Ferreira, por seu Turno, no artigo 78, II, III, V, XXVII e XXVIII, assim dispõe:

“Art. 78 Compete privativamente ao Prefeito:

[...]

II **exercer a direção superior da Administração Municipal;**

[...]

V **dispor sobre a organização e o funcionamento da Administração Municipal**, na forma da lei;

[...]

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

[...]

XXVII **arguir a inconstitucionalidade de ato da Câmara;**

[...].”



PROCURADORIA JURÍDICA MUNICIPAL

PREFEITURA MUNICIPAL DE PRADO FERREIRA

Considerando, portanto, que a Parlamentar extrapolou da sua competência ao editar emenda sobre a seara da extinção de cargo municipal, matéria esta que, como visto, é de iniciativa privativa do Prefeito, restou claro que tal conduta interferiu indevidamente nas funções do Poder Executivo e, violando o princípio da independência e harmonia entre os Poderes (art. 2º da Constituição Federal), é manifestamente inconstitucional/illegal.

Por todo o exposto, à vista das razões ora explicitadas, demonstrando os óbices que impedem a sanção do texto aprovado, é que à luz do regramento previsto na Lei Orgânica Municipal, **esta Procuradoria opina pelo VETO à Emenda ao Projeto de Lei Complementar nº 012/2025**, por carecer de interesse público, por inconstitucionalidade ao ferir normas Constitucionais (artigo 2º; e art. 37, caput, da CF), e por ilegalidade, ao ferir a Lei Orgânica do Município.

CONCLUSÃO

Analizado os ditames da legislação correlata, e observadas as consignações proferidas por esta Procuradoria, tendo em vista a natureza da norma jurídica, se verifica a existência de vícios capazes de inviabilizar a recepcionalidade do autografo do projeto de lei complementar nº 012/2025.

Desta feita, restitui-se o presente feito ao Excelentíssimo Senhor Prefeito Municipal, com **PARECER DESFAVORÁVEL** desta Procuradoria Jurídica, o qual opina pelo **VETO à Emenda ao Projeto de Lei Complementar nº 012/2025**.



PROCURADORIA JURÍDICA MUNICIPAL

PREFEITURA MUNICIPAL DE PRADO FERREIRA

Sem pretensão de haver esgotado a matéria e o entendimento desta Procuradoria sobre o assunto.

É o Parecer.

Salienta-se que este parecer possui caráter meramente opinativo, sem qualquer conteúdo decisório.

Submeta o presente parecer à ciência e deliberação da autoridade maior.

Adotem-se as providências necessárias.

Prado Ferreira, 07 de julho de 2025.

JOÃO FERNANDO DOS REIS CARVALHO
OAB/PR Nº 54.390 - Matrícula nº 30000916
PROCURADOR-GERAL