



**PREFEITURA  
DE GOIÂNIA**

**PGM – SEAA**

Folha ou peça nº

08

Assinatura / Rubrica

**Procuradoria-Geral do Município**

Procuradoria Especial de Assuntos Administrativos  
Subprocuradoria Especial de Assuntos Administrativos

**PROCESSO Nº : 83589841**

**NOME : GOIANIAPREV**

**ASSUNTO : CONSULTA**

**PARECER Nº. 499/2020 – SEAA**

**Ementa:** Consulta. GOIANIAPREV. Lei Complementar nº312/2018. Decreto nº 1639/2017. Nomeação Conselho Fiscal. Ex Chefe da Advocacia Setorial. Quarentena. Não Cumprida. Impossibilidade.

**I – RELATÓRIO**

Trata-se de consulta formulada pelo GOIANIAPREV sobre a possibilidade de nomeação como membro do Conselho Fiscal deste Instituto, de servidor efetivo que ocupou o cargo, em comissão, de Chefe da Advocacia Setorial do GOIANIAPREV, em até 03 (três) anos após o seu desligamento, tendo em vista as vedações existentes no § 11 do Art. 14 da LC 312/218.

Importa para a apreciação do feito os seguintes documentos: a) Ofício nº 587/2020/SECGER/PRES/GOIANIAPREV (fl. 03); b) Cópia parcial da LC 312/1992 (fls. 04/06).

Por derradeiro, através do Despacho nº 1407/2020 (fl. 07), o presente caderno processual foi remetido a esta Especializada para pronunciamento.

É o que importa a relatar para o momento.

**II – FUNDAMENTAÇÃO**

**II.01 – DA NATUREZA JURÍDICA DO PARECER. DA RESPONSABILIDADE DO PARECERISTA. JURISPRUDÊNCIA. DOUTRINA**



**Procuradoria-Geral do Município**  
**Procuradoria Especial de Assuntos Administrativos**  
**Subprocuradoria Especial de Assuntos Administrativos**

De forma inicial, acentua-se, com arrimo no entendimento firmado no âmbito do Supremo Tribunal Federal, no julgamento do MS 24.631/DF, que o presente parecer técnico-jurídico, expedido por esta Especializada, classifica-se como meramente opinativo, sem qualquer caráter vinculante, servindo apenas para nortear o administrador na emissão de ato decisório quanto ao correspondente assunto, com a estrita veiculação de sugestão de providência administrativa a ser observada no caso analisado, a juízo da respectiva autoridade administrativa competente.

Relativamente à conceituação geral de parecer, transcreve-se respeitável entendimento doutrinário pátrio:

“O parecer típico é aquele emitido por um órgão técnico durante a instrução de um processo administrativo, destinado a orientar, a fornecer subsídios para a tomada de decisão pela autoridade que possua essa competência. Essa autoridade poderá aprovar o parecer, adotando os seus fundamentos como sua razão de decidir, ou poderá rejeitá-lo, desde que motivadamente, decidindo, então, contrariamente ao que propunha o parecer.” (Alexandrino, Marcelo. Paulo, Vicente. Direito Administrativo Descomplicado. 24ª Edição. São Paulo: Método, 2016, fl. 552).

Importa registrar também que a presente análise se restringe aos aspectos jurídicos da matéria aqui versada, não competindo a esta Especializada adentrar em questões afetas à conveniência e à oportunidade dos atos praticados por esta Administração Pública, desde que dentro da lei.

Reforça-se, destarte, que o presente parecer instrumentaliza uma opinião jurídica, em sede consultiva, sobre o assunto em evidência, não externando, pois, manifestação de vontade, razão pela qual não possui conteúdo decisório.

Ademais, é oportuno sublinhar que o artigo 5º, §2º, da Lei Complementar Municipal nº 313/2018, em consonância com as argumentações expostas neste item, prescreve que as manifestações, desta Procuradoria Geral, têm caráter opinativo, salvo pareceres normativos.

Em acréscimo, impende frisar que a referida Lei Complementar Municipal nº 313/2018, em seu artigo 45, *caput* e inciso III, preceitua que os procuradores do município detêm imunidade e autonomia funcional quanto às opiniões de natureza técnico-científica emitidas em pareceres, exercendo função essencial à justiça, com o gozo das prerrogativas inerentes à atividade advocatícia e a consequente aplicabilidade plena dos comandos emanados do artigo 133, da CF/1988.





Assim sendo, todos os apontamentos realizados, individualmente considerados ou em seu conjunto, representam a análise jurídica, desta Especializada, sobre o prisma estritamente técnico, sendo necessário, em qualquer caso, a prolação de ato decisório pela respectiva autoridade administrativa competente.

## **II.02 – DO PRINCÍPIO DA LEGALIDADE. NOMEAÇÃO PARA CONSELHO FISCAL DO GOIANIAPREV.**

Como é por todos consabido, a Administração Pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá, dentre outros, ao princípio de Legalidade, previsto no art. 37 da Constituição Federal.

É pacífico no ordenamento jurídico do Estado Democrático de Direito o imperativo dos princípios constitucionais que orientam a gestão pública, dentre eles o da legalidade estrita, de modo que **à Administração Pública apenas é permitido agir dentro do espaço permitido, através de meios e formas, previstos pela Lei.**

Todo ato praticado por autoridade pública, qualificado como ato administrativo, deve estar conforme as prescrições legais, **sendo vedado ao administrador público inovar a ordem jurídica ou conferir critérios ampliativos de interpretação.** Trata-se de um paradigma fundamental do Estado Democrático de Direito que não admite restrições por parte do administrador público, já que adstrito e limitado pelos parâmetros normativos.

Celso Antônio Bandeira de Mello<sup>1</sup> nos dá relevante lição sobre o tema e sua contextualização política em cada perfil do Estado de Direito:

“Michel Stassinopoulos, em fórmula sintética e feliz, esclarece que além de não poder atuar *contra legem* ou *praeter legem*, **a Administração só pode agir *secundum legem*.** Aliás, no mesmo sentido é a observação de Alessi, ao averbar que a função administrativa se subordina à legislativa não apenas porque a lei pode estabelecer proibições e vedações à Administração, **mas também porque esta só pode fazer aquilo que a lei antecipadamente autoriza.** Logo, a Administração não poderá proibir ou impor comportamento algum a terceiro, salvo se estiver previamente embasada em determinada lei

<sup>1</sup>MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 26 ed., São Paulo, Malheiros, 2009, p. 101.



**PREFEITURA  
DE GOIÂNIA**

**PGM – SEAA**

Folha ou peça nº

Assinatura / Rubrica

**Procuradoria-Geral do Município**

**Procuradoria Especial de Assuntos Administrativos  
Subprocuradoria Especial de Assuntos Administrativos**

que lhe faculte proibir ou impor algo a quem quer que seja. Vale dizer, não lhe é possível expedir regulamento, instrução, resolução, portaria, ou seja lá que ato for para cortar a liberdade dos administrados, salvo se, em lei, já existir delineada a contenção ou imposição que o ato administrativo venha a minudenciar”. (Grifo nosso).

E termina com a seguinte conclusão:

“O princípio da legalidade, no Brasil, significa que a Administração nada pode fazer senão o que a lei determina. Ao contrário dos particulares, os quais podem fazer tudo o que a lei não proíbe, a Administração só pode fazer o que a lei antecipadamente autorize. Donde, **administrar é prover aos interesses públicos, assim caracterizados em lei, fazendo-o na conformidade dos meios e formas nela estabelecidos ou particularizados segundo suas disposições.**” (Grifo nosso).

Sobre o tema, precisamente sobre a legalidade, a doutrina aduz:

“Deveras, para os particulares a regra é a autonomia da vontade, ao passo que a Administração Pública não tem vontade autônoma, estando adstrita a lei, a qual expressa a ‘vontade geral’, manifestada pelos representantes do povo, único titular originário da ‘coisa pública’. Tendo em conta o fato de que a Administração Pública está sujeita, sempre, ao princípio da indisponibilidade do interesse público – e não é ela quem determina o que é de interesse público, mas somente a lei (e a própria Constituição), expressão legítima da ‘vontade geral’ -, não é suficiente a ausência de proibição em lei para que a Administração Pública possa agir; é necessário a existência de uma lei que imponha ou autorize determinada atuação administrativa.”(Alexandrino, Marcelo. Paulo, Vicente. Direito administrativo descomplicado. 20. Ed. Rio de Janeiro: Forense, São Paulo: Método, 2012. p.191)

Assim sendo, todos os atos praticados pela Administração Pública devem ter, como suporte de validade, a lei, não podendo o gestor agir a seu bel-prazer, devendo os atos administrativos terem como suporte de validade a lei.

Fixada tal premissa, passo a verificar mais a fundo o pedido objurgado.

O caso em comento envolve a análise da possibilidade jurídica de nomeação de servidor efetivo que ocupou o cargo em comissão de Chefe da Advocacia Setorial da entidade, nos últimos 03 (três) anos, para o Conselho Fiscal do GOIANIAPREV.





Pois bem. A Lei Complementar 312/2018, que dispõe sobre a reestruturação do regime próprio dos servidores, estabeleceu algumas vedações para integrar o Conselho Fiscal. Veja:

**11. Não poderá integrar o Conselho Fiscal:**

**I** - simultaneamente, representantes que guardem entre si, com diretores do GOIANIAPREV ou do CMP, relação conjugal ou de parentesco, consanguíneo ou afim, até o terceiro grau;

**II** - servidores ou autoridades responsáveis pelos atos de gestão orçamentária, financeira, patrimonial e operacional do GOIANIAPREV;

**III** - membros do CMP e do Comitê de Investimento do GOIANIAPREV;

**IV** - os membros da direção do então IPSM ou GOIANIAPREV pelo período mínimo de 03 (três) anos, após seu desligamento.

**§ 12.** Aplica-se ao Conselho Fiscal a atual composição do Conselho Fiscal Previdenciário (CFP), até a conclusão do mandato dos atuais membros.

Considerando as competências do Conselho Fiscal estabelecidas no art. 15, percebe-se que os impedimentos estabelecidos no art. 11 visam assegurar que as atividades do Conselho sejam realizadas com lisura, sem interferência de pessoas que participaram, de alguma forma, dos atos que serão analisados, já que a participação daquelas poderia atrapalhar o bom andamento dos trabalhos.

Inicialmente, cabe esclarecer, que o regime de previdência municipal foi reestruturado no ano de 2018, por meio da Lei Complementar nº 312/2018, que previu em seu art. 7º a aprovação do Regimento Interno onde serão previstas as regras necessárias ao seu funcionamento e as competências específicas das unidades da sua estrutura organizacional e respectivas chefias, no entanto, o mesmo ainda não foi editado.

Antes da reestruturação, o IPSM era regido internamente pelas disposições contidas no Decreto nº1639, de 09 de maio de 2017, o qual será utilizado como parâmetro para análise, tendo em vista, que ainda não foi editado novo Regimento.

O referido regimento trouxe em seu art. 6º a estrutura organizacional do IPSM, veja:

**Art. 6º** Integram a estrutura organizacional do Instituto de Previdência dos Servidores Municipais de Goiânia, conforme o previsto no item 20, do Anexo I, da Lei Complementar nº 276/2015, as seguintes unidades:

**I - Presidência**

**1. Chefia de Gabinete**

**1.1. Secretaria-Geral**



**PREFEITURA  
DE GOIÂNIA**

**PGM – SEAA**

Folha ou peça nº

Assinatura / Rubrica

**Procuradoria-Geral do Município**

Procuradoria Especial de Assuntos Administrativos  
Subprocuradoria Especial de Assuntos Administrativos

- 1.2. Gerência de Investimentos
  - 2. Chefia da Advocacia Setorial**
  - 3. Diretoria de Administração e Finanças**
    - 3.1. Gerência de Apoio Administrativo
    - 3.2. Gerência de Finanças e Contabilidade
    - 3.3. Gerência de Gestão e Desenvolvimento de Pessoas
    - 3.4. Gerência de Planejamento
  - 4. Diretoria de Benefícios Previdenciários**
    - 4.1 Gerência de Aposentadorias e Pensões
    - 4.2 Gerência de Compensação Previdenciária
    - 4.3 Gerência de Controle de Benefícios
    - 4.4 Gerência de Custeio
  - II - Órgãos Colegiados:**
    - 5.1 Conselho Municipal de Assistência Previdenciária (CMAP)
    - 5.2 Conselho Fiscal Previdenciário (CFP)
- § 1º O IPSM será dirigido pelo Presidente, as Diretorias por Diretores, as Chefias por Chefes, as Gerências por Gerentes, todos nomeados para os cargos comissionados de direção e assessoramento, previstos no item 20, do Anexo I, da Lei Complementar nº 276/2015, por ato do Chefe do Poder Executivo.**

Da leitura dos dispositivos supra, extrai-se que a Chefia da Advocacia Setorial integra a estrutura organizacional do instituto, por sua vez o §1º deixa claro que os Chefias participam da direção, o que inclui o Chefe da Advocacia Setorial.

Desta forma, esta Especializada entende que o exercício da Chefia da Advocacia Setorial enquadra-se na vedação prevista no inciso IV do art. 11 da Lei Complementar 312/2018, o que impede a nomeação, de quem ocupou o cargo de Chefe da Advocacia Setorial do IPSM/GOIANIAPREV, para o Conselho Fiscal, antes do cumprimento da quarentena, que no caso são de 3 (três) anos.

### **III – CONCLUSÃO**

Pelo exposto, salvo melhor juízo, opino pela impossibilidade de nomeação, para o Conselho Fiscal do GOIANIAPREV, de servidor que ocupou o cargo de Chefe da Advocacia Setorial do IPSM/GOIANIAPRE, antes de cumprir o período de quarentena, que no caso são de 3 (três) anos.

De todo modo, salienta-se que o presente exame se limitou aos aspectos jurídicos da matéria proposta, bem como, tomou por base exclusivamente, os elementos constantes dos autos até a presente data, não competindo adentrar na análise da conveniência e oportunidade a cargo dos





**PREFEITURA  
DE GOIÂNIA**

**PGM – SEAA**

Folha ou peça nº

Assinatura / Rubrica

**Procuradoria-Geral do Município**

**Procuradoria Especial de Assuntos Administrativos  
Subprocuradoria Especial de Assuntos Administrativos**

Órgãos competentes deste Município.

Evidencia-se, por fim, 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).

Isto posto, submeto o presente à apreciação superior, com a sugestão, se de acordo, que os autos sejam remetidos ao GOIANIAPREV, para conhecimento.

**Subprocuradoria Especial de Assuntos Administrativos, 01 de julho de 2020.**

**Pedro Henrique Aires De Brito Guimarães Ribeiro**  
**Procurador do Município**  
**OAB/GO n. 36.966**

**De acordo:**

**Nathalia Suzana Costa Silva Tozetto**

Procuradora Especial de Assuntos Administrativos

Matrícula nº 1316460 / OAB GO nº 48.577

