



**CONSULTORIA JURÍDICA  
PARECER Nº 627**

**PROJETO DE LEI Nº 11.611**

**PROCESSO Nº 70.331**

De autoria do **PREFEITO MUNICIPAL**, vem a esta Consultoria o presente projeto de lei, que altera a Lei 7827/12, que reformulou o Plano de Cargos e Salários e Vencimentos da PMJ, o grupo remuneratório básico nível/grau e a exigência de escolaridade do cargo de Agente de Zoonoses; e dá outras providências.

A propositura encontra sua justificativa às fls. 06/07; vem instruída com as Planilhas de Estimativa do Impacto Orçamentário-Financeiro (fls. 08), de Demonstrativo da compatibilidade orçamentária (fls. 09), e documentos (fls. 10/14).

A Diretoria Financeira, instada a se manifestar, às fls. 15, anotou que o projeto atende os termos/parâmetros da Lei de Responsabilidade Fiscal e da Constituição da República.

Noutro falar, Diretoria Financeira, órgão técnico que detém a competência exclusiva de se pronunciar sobre matérias de cunho contábil e financeiro do Legislativo, informa através de seu Parecer nº 0008/2013, de fls. 23, em síntese, que 1-) haverá alteração remuneratória para os cargos que especifica; 2-) há previsão orçamentária necessária ao enfrentamento da despesa; 3-) que os gastos de pessoal para o presente exercício será da ordem de 46,2%, o que atende aos ditames do art. 5º, inciso I, da LRF. Ressalte-se que o parecer financeiro foi subscrito pelo Diretor Financeiro da Casa e por Assessor de Serviços Técnicos, pessoas eminentemente técnicas do órgão, cuja fundamentação se respalda esta Consultoria Jurídica, posto que matéria financeira e contábil não pertence ao seu âmbito de competência. Assim, a manifestação jurídica leva em consideração a presunção de verdade contábil-financeira exarada por quem de direito.

Por força do Despacho 141, desta Consultoria Jurídica, de fls. 16, foi ouvido o IPREJUN, nos termos do art. 40, da CF c.c. art. 16, da LRF (fls. 19/28).

Sobre a manifestação do IPREJUN houve nova análise da Diretoria Financeira (Parecer 030/2014 – fls. 24) anotando que o impacto orçamentário será nulo.



É o relatório.

**PARECER:**

**PRELIMINARMENTE.**

***Da inaplicabilidade da vedação inserta no art. 73, inciso VIII, da Lei das Eleições.***

*Ad cautelam*, cumpre observar que não se aplica a vedação das leis da eleições, em especial, a constante no inciso VIII, que diz:

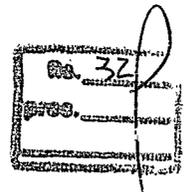
Art. 73. São proibidas aos agentes públicos, servidores ou não, as seguintes condutas tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais:

(...)

VIII - fazer, na circunscrição do pleito, revisão geral da remuneração dos servidores públicos que exceda a recomposição da perda de seu poder aquisitivo ao longo do ano da eleição, a partir do início do prazo estabelecido no art. 7º desta Lei e até a posse dos eleitos.

As eleições de 2014 (cargos eletivos federais e estaduais) não se dão na circunscrição do pleito, não havendo que se observar tal dispositivo legal. Nesse sentido:

CONSULTA – PERÍODO DE PLEITO ELEITORAL – REPOSIÇÃO SALARIAL, PLANO DE CARGOS E SALÁRIOS E CONCURSO PÚBLICO – POSSIBILIDADE – “Consulta. Indagações acerca da possibilidade de reposição salarial, plano de cargos e salários e concurso público em período de pleito eleitoral nos âmbitos federal e estadual. Trata-se de consulta formulada pelo Presidente da Câmara Municipal de Abatiá, inquirindo a esta Corte acerca das vedações constantes da Lei de Responsabilidade Fiscal e da Lei federal nº 9.504/1997, frente às eleições nos âmbitos federal e estadual, apresentando os questionamentos a seguir: ‘1. Pode a Mesa Diretora conceder aumento salarial ou mesmo reposição decorrente de perda inflacionária aos servidores deste Legislativo? 2. Pode ser feito um novo plano de cargos e salários, com alterações de salários? 3. Pode ser feito concurso público, inclusive com nomeação? 4. Havendo concurso público, o assessor jurídico da presidência (comissionado) precisa se afastar do cargo para concorrer a uma vaga de cargo efetivo de Advogado?’ A consulta foi recebida por meio do Despacho nº 1358/2010 do Relator, que vislumbrou estarem presentes os pressupostos de admissibilidade. A consulta veio acompanhada de parecer emitido pela assessoria jurídica local. Verifica-se, ainda, a legitimidade do consulente e a propriedade das indagações. A Coordenadoria de Jurisprudência e Biblioteca – Informação nº 50/10 -, noticiou os Acórdãos nºs 204/2007, 1.561/2006, 1.595/2010, todos do Tribunal Pleno, que versam sobre a matéria. A diretoria jurídica respondeu os questionamentos de sua competência regimental – os de nú-



mero 3 e 4 – afirmando ser possível a realização de concurso público durante o período eleitoral, devendo ser observado que, no caso de eleições municipais, será vedada a nomeação dos candidatos nos três meses que o antecedem e até a posse dos eleitos, exceto se o concurso foi homologado até o início desse prazo. Prossegue a DIJUR no sentido da possibilidade de servidores comissionados da Câmara Municipal participarem de concurso público realizado pelo órgão, em atenção ao princípio da acessibilidade aos cargos públicos (art. 37, inciso I, da CF), desde que se abstenham de realizar qualquer ato relacionado à abertura do concurso e seu trâmite, bem como que sejam observados os princípios da moralidade e da impessoalidade. A diretoria de contas municipais respondeu os dois primeiros questionamentos (pela possibilidade de concessão de aumento ou reposição salarial e aprovação do plano de cargos e salários com alteração salarial), de forma afirmativa, pois as vedações do art. 73, inciso VIII, da Lei nº 9.504/1997 restringem-se à circunscrição do pleito. O Ministério Público de Contas corroborou as manifestações das Unidades Técnicas.” (TCEPR – Proc. 413673/10 – (938/12) – Rel. Cons. Hermas Eurides Brandão – DJe 05.04.2012)

RECURSO – REGISTRO DE CANDIDATURA – ELEIÇÕES 2012 – DESINCOMPATIBILIZAÇÃO – Indeferimento do pedido no juízo originário, em razão de não restar comprovada a sua desincompatibilização do exercício de cargo público em comissão. Postulante a cargo eletivo em cidade distinta da qual exerce suas atividades profissionais. Circunscrição do pleito, em se tratando de eleições municipais, restringida aos limites territoriais do município, sendo desnecessária, in casu, a desincompatibilização. Inteligência do disposto no art. 86 do Código Eleitoral. Provimento. (TRERS – RE 9177 – Relª Desª Fed. Maria Lúcia Luz Leiria – DJe 27.08.2012)

FAZENDA PÚBLICA – REEXAME NECESSÁRIO – CONDENAÇÃO SUPERIOR A 60 SALÁRIOS-MÍNIMOS – CONHECIMENTO – INTELIGÊNCIA DO ART. 475, § 2º, CPC E SÚMULA 303, I "A", TST – Hodiernamente, somente estão sujeitas ao reexame necessário as decisões condenatórias contra a Fazenda Pública cujo valor ultrapasse 60 salários-mínimos, vigentes à época do julgamento. O parágrafo segundo do art. 475 do CPC, com redação dada pela Lei Federal nº 10.352/2001, encontra ampla aplicabilidade nesta Justiça Especializada, prevalecendo sobre o art. 1º, V, Decreto-lei nº 779/69, não só em atenção aos princípios da celeridade e economia processual como também à luz do princípio constitucional da igualdade. DISPENSA – ELEIÇÕES PRESIDENCIAIS – ENTIDADE VINCULADA AO GOVERNO ESTADUAL – ESTABILIDADE ELEITORAL – INDENIZAÇÃO – O artigo 73, item V, da Lei 9.504/97 estipula a vedação ao agente público de despedir imotivadamente servidor nos três meses que antecedem as eleições e até a posse dos eleitos, na circunscrição do pleito. A lei em comento visa coibir a corrupção no processo eleitoral, via contratações ilícitas e dispensas arbitrárias. Segundo o art. 86 do Código Eleitoral (Lei 4.737/65), na ocorrência de eleições presidenciais, a circunscrição será o país e nas eleições federais e estaduais, o Estado; E nas municipais, o respectivo município, de maneira que onde não houver eleições, não há que se falar em vedações de ordem administrativa. Considerando-se o fato de que a reclamada está vinculada ao Governo Estadual, e considerando-se, ainda, que o legislador, ao estipular as vedações do art. 73 da Lei 9504/07, pretendia salvaguardar o exercício funcional, é forçoso concluir que, no caso de eleições presidenciais, a limitação posta no mencionado dispositivo abrangeria atos da esfera do Governo Estadual, haja vista que os concorrentes a cargo eletivo presidencial possuem, em tese, influência direta ou indireta sobre a sociedade de economia mista vinculada ao Governo Estadual. A despedida do trabalhador ocorreu durante o período de estabilidade



referente ao pleito de outubro de 2006, fazendo jus, portanto, o obreiro ao pagamento de indenização correspondente aos salários e consectários legais correspondente ao período entre a data da despedida e o final do período de estabilidade. (TRT 14ª R. – RN 0114600-41.2008.514.0001 – 2ª T. – Rel. Des. Carlos Augusto Gomes Lôbo – DJe 14.12.2009 – p. 23)

Os julgados, supracitados, remetem ao artigo 86, do Código Eleitoral, que diz:

Art. 86. Nas eleições presidenciais a circunscrição será o País; nas eleições federais e estaduais, o Estado; e, nas municipais, o respectivo município.

Como se nota, portanto, não há vedação imposta pela legislação eleitoral (art. 73, da Lei das Eleições) no presente caso.

**NO MÉRITO:**

O projeto de lei é **INCONSTITUCIONAL**, por lesão ao princípio do concurso público (art. 37, inciso II, da CF).

***Da análise orgânico-formal do projeto.***

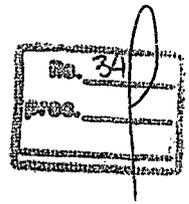
A proposta em exame se nos afigura revestida da condição legalidade no que concerne à competência (art. 6º, XX), e quanto à iniciativa, que é privativa do Chefe do Executivo (art. 46, I, III, IV e V, c/c o art. 72, IX, XII e XIII), sendo os dispositivos relacionados pertencentes à Lei Orgânica de Jundiaí.

A matéria é de natureza legislativa, eis que tem por intuito alterar estrutura de Cargos e Salários da Prefeitura Municipal, para adequar ***“a estrutura administrativa atual à realidade e necessidade dos serviços, frente ao visível desenvolvimento do Município.”*** (fls. 06, *in fine*).

Sobre o prisma jurídico, portanto, o projeto é constitucional e legal, posto ser da competência privativa do Poder Executivo a iniciativa de projetos de lei que versam sobre a organização administrativa (reestruturação, criação e extinção de cargos públicos).

no do E. STF:

Nesse sentido, posicionamento uníssono



Processo: RE 370563 SP  
Relator(a): Min. ELLEN GRACIE  
Julgamento: 31/05/2011  
Órgão Julgador: Segunda Turma  
Publicação: DJe-121 DIVULG 24-06-2011 PUBLIC 27-06-2011 EMENT VOL-02551-01 PP-00053  
Parte(s):  
MIN. ELLEN GRACIE  
ANDRÉIA DA COSTA  
LUIS FERNANDO CESAR LENCIONI  
PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE LIMEIRA  
PREFEITO MUNICIPAL DE LIMEIRA

Ementa

DIREITO CONSTITUCIONAL. AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. SERVIDOR PÚBLICO. REGIME JURÍDICO. COMPETÊNCIA EXCLUSIVA DO EXECUTIVO MUNICIPAL. INCONSTITUCIONALIDADE DE LEI MUNICIPAL EM FACE DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL.

1. A norma municipal foi declarada inconstitucional pelo Órgão Especial do TJ/SP, por violação aos arts. 24 (§ 2º, 4) e 144 da Constituição do Estado de São Paulo.
2. **A disposição sobre regime jurídico dos servidores municipais é de competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo, nos termos do art. 61, § 1º, II, a e c, da Constituição Federal, de observância obrigatória pelos Municípios.**
3. É inadmissível emendas parlamentares em projeto de lei de iniciativa privativa do Prefeito Municipal visando ampliar vantagens dos servidores que impliquem aumento de despesas. Precedentes.
4. Agravo regimental a que se nega provimento.

Processo: RE 374922 RJ  
Relator(a): Min. ELLEN GRACIE  
Julgamento: 07/06/2011  
Órgão Julgador: Segunda Turma  
Publicação: DJe-121 DIVULG 24-06-2011 PUBLIC 27-06-2011 EMENT VOL-02551-01 PP-00060  
Parte(s):  
CÂMARA MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO  
SÉRGIO ANTÔNIO FERRARI FILHO E OUTRO(A/S)  
MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO  
PAULO ROBERTO SOARES MENDONÇA

Ementa

CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. SERVIDOR PÚBLICO. BENEFÍCIOS CONCEDIDOS A SERVIDORES ATIVOS. EXTENSÃO AOS INATIVOS. COMPETÊNCIA EXCLUSIVA DO EXECUTIVO MUNICIPAL. INCONSTITUCIONALIDADE DE LEI MUNICIPAL EM FACE DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL.

1. A norma do art. 5º da Lei Municipal 2.285/1995 foi declarada inconstitucional pelo Órgão Especial do TJ/RJ, por violação aos arts. 112, § 1º, II, a e b, e 113, I, c/c 342 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro.
2. **A disposição sobre criação de cargos, funções ou empregos públicos na Administração direta e autárquica dos servidores públicos municipais é de competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo.**
3. É inadmissível emendas parlamentares em projeto de lei de iniciativa privativa do Prefeito Municipal visando estender aos inativos vantagem concedida aos servidores em atividade que impliquem aumento de despesas. Precedentes.
4. Agravo regimental a que se nega provimento.



TJ/SP:

No mesmo sentido, entendimento do E.

Processo: ADI 117958620128260000 SP 0011795-86.2012.8.26.0000

Relator(a): Luiz Antonio de Godoy

Julgamento: 13/06/2012

Órgão Julgador: Órgão Especial

Publicação: 25/06/2012

Ementa

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE**

-Lei municipal - Criação do programa "S.O.S Crianças, Adolescentes c/ou Idosos Desaparecidos" Competência privativa do Chefe do Executivo - **Norma que diz respeito a atos inerentes à função executiva** - Vício de iniciativa e violação ao princípio de separação dos poderes - Lei que, ademais, gera aumento de despesa sem indicação de fonte - Inconstitucionalidade da Lei nº 4.535, de 18 de novembro de 2011, do Município de Suzano declarada - Ação procedente.

Por esta razão o projeto se apresenta legal sob o aspecto de competência e iniciativa.

***Da inconstitucionalidade dos projetados artigos 2º e 3º do projeto.***

Em que pese o projeto de lei ser legal quanto aos aspectos de competência e iniciativa. **Há flagrante inconstitucionalidade na redação dos artigos 2º e 3º do projeto ao prever a figura da transposição inconstitucional de cargo.** Noutro giro, não há como, sem ferir o princípio do concurso público (art. 37, inciso II, da CF), promover aumento de remuneração e de escolaridade (título) de cargos.

A "transposição" válida, segundo a jurisprudência, deve preservar as atribuições no novo sistema de classificação, algo incorrente no presente projeto de lei. Nesse sentido, o E. Supremo Tribunal Federal considera válida a "transposição", desde que preservadas as atribuições dos cargos no novo sistema de classificação:

ORIGEM: STF - SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

CLASSE: ADI - AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

PUBLICAÇÃO: DJ 06-08-1993

RELATOR: OCTAVIO GALLOTTI

EMENTA: - EMBORA, EM PRINCÍPIO, ADMISSÍVEL A "TRANSPosição" DO SERVIDOR PARA CARGO IDÊNTICO DE MESMA NATUREZA EM NOVO SISTEMA DE CLASSIFICAÇÃO, O MESMO NÃO SUCEDE COM A CHAMADA "TRANSFORMAÇÃO" QUE, VISTO IMPLICAR EM ALTERAÇÃO DO TÍTULO E DAS ATRIBUIÇÕES DO CARGO, CONFIGURA NOVO PROVIMENTO, A



DEPENDER DA EXIGÊNCIA DE CONCURSO PÚBLICO, INSCRITA NO ART. 37, II, DA CONSTITUIÇÃO. AÇÃO DIRETA JULGADA, EM PARTE, PROCEDENTE, PARA DECLARAR A INCONSTITUCIONALIDADE DA EXPRESSÃO "E TRANSFORMAÇÃO", CONTIDA NO CAPUT DO ART. 1. DA LEI FLUMINENSE N. 1.643-90.

No mesmo sentido:

NÃO HÁ "VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA EXIGÊNCIA DE CONCURSO PÚBLICO" QUANDO HÁ "SIMILITUDE DAS ATRIBUIÇÕES DESEMPENHADAS PELOS OCUPANTES DOS CARGOS EXTINTOS" (ADI N. 2.335/SC, MIN. GILMAR MENDES).

"A transformação de cargos ou a transferência de servidores para outros cargos ou para categorias funcionais diversas traduzem, quando desacompanhadas da prévia realização do concurso público de provas ou de provas e títulos, formas inconstitucionais de provimento no serviço público, pois implicam o ingresso do servidor em cargos diversos daquele nos quais foi ele legitimamente admitido. Insuficiência, para esse efeito, da mera prova de títulos e da realização de concurso interno. Ofensa ao princípio da isonomia" (STF, ADI 248, Relator Min. CELSO DE MELLO - Tribunal Pleno - julgado em 18/11/1993 - DJ 08-04-1994.PP-07222-EMENTVOL-01739-01,PP-00008)

Alexandre de Moraes, sobre o tema, leciona que a exigência do concurso público se impõe à administração pública compulsoriamente, asseverando que as **"hipóteses de transformação de cargos e a transferência de servidores para outros cargos ou para categorias funcionais diversas das iniciais, quando desacompanhadas da prévia realização de concurso público de provas ou de provas e títulos, constituem formas inconstitucionais de provimento no serviço público, pois implicam o ingresso do servidor em cargos diversos daqueles nos quais foi ele legitimamente admitido"** (DE MORAES, Alexandre. Direito Constitucional. 3ª. Edição. Atlas.)

Na mesma senda, Celso Ribeiro Bastos anota que **"o Texto Constitucional quis, sem dúvida nenhuma, repudiar aquelas modalidades de desvirtuamento da Constituição anterior criadas por práticas administrativas, muitas vezes até com abono jurisdicional, que acabavam na verdade por costear o espírito do preceito"** (BASTOS, Celso Ribeiro. Curso de Direito Administrativo. 3ª. Edição. Saraiva).

E continua: **"referimo-nos ao instituto com o da "transposição ao" – citado aqui exemplificativamente, uma vez que não exclui outros -, que, com a falsa justificativa de que o beneficiado já era servidor público, guindava-o para novos cargos e funções de muito maior envergadura e vencimentos, que não nutriam, contudo, relação funcional com o cargo de origem. E tudo isso recebia o beneplácito da legali-**



***dade com o fundamento de que primeira investidura não era"*** (BASTOS, Celso Ribeiro. Curso de Direito Administrativo. 3ª. Edição. Saraiva).

A hipótese dos autos, alertamos, não versa sobre a transposição do servidor em outro cargo diverso do original de servidor efetivado no órgão em que se dará a recolocação e quando tenha se submetido a concurso público similar em dificuldade e exigências ao realizado para o cargo em que se dará o novo provimento, havendo similaridade nas atribuições do cargo. Nessa hipótese, o STF adotou posição que mitiga o rigor do princípio constitucional do concurso público (v.g. ADin's 2713/DF e 1.150/RJ). Porém a hipótese excepcionadora é endereçada para casos de unificação ou fusão de carreiras, hipótese possível quando os cargos das carreiras a serem fundidas possuem idênticas atribuições, assim como se tenha atendido, no provimento dos respectivos cargos, ao princípio do concurso público, com similaridade de exigências e complexidade.

O presente projeto pretende que um grupo que ingressou nos quadros permanentes da Administração Pública (provimento exógeno), para um cargo de nível fundamental, passe a um cargo de nível médio, ***"desde que comprove a escolaridade exigida"*** (projetado artigo 2o., *"in fine"*).

Outrossim, o projetado art. 3o. subdivide a carreira em dois grupos distintos, de acordo com a escolaridade, permitindo a inconstitucional transposição para os detentores de nível médio, com majoração dos vencimentos. Este dispositivo, igualmente, malfez o princípio do concurso público (art. 37, inciso II, da CF).

Temos, portanto, que o projeto malgrado seja da competência do Município e de iniciativa privativa do Alcaide, ***seja inconstitucional por burlar o princípio do concurso público (art. 37, inciso II, da CF), por importar em indevida transposição***.

#### ***Outras considerações.***

A análise do mérito do projeto (*rectius*, valoração sobre os benefícios práticos que o projeto acarretará, se convertido em lei) compete ao Plenário que deverá valorar o tema na condição de *"juiz do interesse público"*, à luz da justificativa e documentos que instruem o projeto (fls. e fls.). Nesse contexto, devem ser valoradas as manifestações do Alcaide e do IPREJUN, insertas na propositura.

A análise valorativa também deve levar em conta os princípios estabelecidos no art. 37, *caput* da Constituição Federal e



art. 111, da Constituição Estadual, no sentido de buscar a concretização do "resultado ótimo" para a comuna jundiense. Di-los, respectivamente:

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:

(...)

Artigo 111 - A administração pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes do Estado, obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, razoabilidade, finalidade, motivação e interesse público.

Por versar sobre matéria da esfera privativa do Alcaide é cabível tão somente, por parte do Poder Legislativo, a edição de emendas supressivas ao projeto.

Além da Comissão de Justiça e Redação, sugerimos sejam ouvidas as Comissões de Finanças e Orçamento e Saúde, Assistência Social e Previdência. Salientamos que a indicação das Comissões Permanentes é atributo da CJ, nos termos regimentais.

### PROJETO QUE NÃO ADMITE VOTAÇÃO EM REGIME DE URGÊNCIA

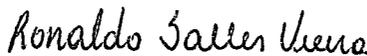
Ressalta este órgão técnico que o presente projeto de lei, por força do que dispõe o § 2º do art. 200 do Regimento Interno da Edilidade, não poderá tramitar em regime de urgência, por versar sobre concessão de vantagem.

§ 2º do art. 44, L.O.M.).

**QUORUM:** maioria absoluta (letra "a" do

Jundiaí, 14 de julho de 2014.

  
Fábio Nadal Pedro  
Consultor Jurídico

  
Ronaldo Salles Vieira  
Consultor Jurídico