

**CONSULTORIA JURÍDICA  
PARECER Nº 634**

**PROJETO DE LEI Nº 11.624**

**PROCESSO Nº 70.520**

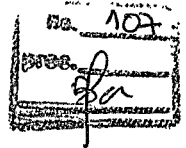
De autoria do **PREFEITO MUNICIPAL (PEDRO BIGARDI)**, o presente projeto de lei altera a estrutura administrativa da Prefeitura, para criar, redenominar e extinguir órgãos; cria, redenomina e extingue cargos públicos e funções de confiança e altera padrões de vencimentos, atribuições e requisitos de provimento; e dá providências correlatas..

A propositura encontra sua justificativa às fls. 25/26; vem instruída com as Planilhas de Estimativa do Impacto Orçamentário-Financeiro (fls.27/28), e documentos de fls. 29/103.

A Diretoria Financeira, às fls. 104, anotou que o projeto encontra-se apto a tramitar sob a ótica financeiro-orçamentária.

Noutro falar, a 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 0035/2014, em síntese, que: **1)** busca a presente propositura obter autorização legislativa para criar, alterar e extinguir órgãos, cargos e gratificações constantes dos artigos da propositura em questão; **2)** a planilha de fls. 27 mostra que o impacto da presente ação será da ordem de R\$ 886.771,00 (oitocentos e oitenta e seis mil setecentos e setenta e um reais), para o presente exercício, e que esse valor já se encontra devidamente orçado nas dotações orçamentárias apresentadas; **3)** a planilha de fls. 28 aponta que o total das despesas com o pessoal para o exercício de 2014 será de 46,2% conforme preceitua o artigo 9º, inc. XIII, alínea "a" das Instruções ns. 02/2008 (TC A 40.728/026/07) Área Municipal do TCE SP; **4)** serão criados, na estrutura Administrativa do Poder Executivo, 23 (vinte e três) cargos em comissão, bem como 12 (doze) funções de confiança; e **5)** o projeto busca alterar padrões de vencimento e gratificações, atribuições e requisitos para provimento. 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.

Deixou-se de solicitar a oitiva prévia do IPREJUN porquanto a criação de cargos comissionados (que contribuem para o RGPS) não denotam, *a priori*, afetação ao equilíbrio financeiro e atuarial da do IPREJUN. Porém, nada impede que a Edilidade (através do Plenário ou Comissão Permanente) solicite a prévia manifestação da referida autarquia.



É o relatório.

**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 da lei das eleições, em especial, a constante no inciso VIII, que diz:

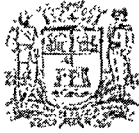
Art. 73. São proibidas aos agentes públicos, servidores ou não, as seguintes condutas tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais:

(...)

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:

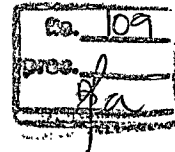
CONSULTA – PERÍODO DE PLEITO ELEITORAL – REPOSIÇÃO SALARIAL, PLANO DE CARGOS E SALÁRIOS E CONCURSO PÚBLICO – POSSIBILIDADE – “Consulta. Indagações acerca da possibilidade de reposição salarial, plano de cargos e salários e concurso público em período de pleito eleitoral nos âmbitos federal e estadual. 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 consu-



lente 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 número 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.

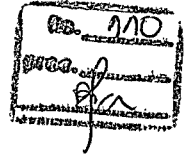
#### **PARECER:**

##### ***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, no âmbito da estrutura da Administração Pública direta

O projeto altera a relação de subordinação de setores entre as Secretarias (artigos 1º a 7º), cria cargos comissionados (artigo 8º), altera remuneração do cargo de Chefe de Gabinete (artigo 9º), altera a estruturação dos cargos de Diretores (artigo 10), altera a denominação de cargos (artigo 11), extingue cargos comissionados (artigo 12), altera quantitativo de cargos comissionados (artigo 13 e 14), cria, altera a relação de subordinação e redenomina “funções de confiança” (artigos 15 a 21).



**Quanto aos cargos comissionados<sup>1</sup>**, que se pretendem criar (ou aumentar o quantitativo), com a aprovação do projeto, estes devem respeito ao disposto no artigo 37, inciso V, da CF. Di-lo:

Art. 37 - (...)

V - as funções de confiança, exercidas exclusivamente por servidores ocupantes de cargo efetivo, e os cargos em comissão, a serem preenchidos por servidores de carreira nos casos, condições e percentuais mínimos previstos em lei, destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento;

Nesse sentido:

CONCURSO PÚBLICO – AUSÊNCIA -NOMEAÇÃO – CARGO PÚBLICO – IMPOSSIBILIDADE – "Administrativo. Nomeação para cargo público. Ausência de concurso público. 1. Cargos em comissão destinam-se às atribuições de direção, chefia e assessoramento (CF, art. 37, V), assim não se qualificando cargos com atribuições rotineiras, administrativas, para os quais a nomeação pressupõe prévia aprovação em concurso público. 2. Nomeação para cargo público, sem prévia aprovação em concurso público, em casos em que esse é exigido, causando dano ao Erário, autoriza antecipação de tutela para o fim de coibir a prática do ato. 3. Agravo não provido." (TJDFT – AI 2009.00.2.001483-7 – (367925) – 6ª T.-Cív. – Rel. p/o Ac. Des. Jair Soares – DJe 05.08.2009)

"A criação de tais cargos é exceção a esta regra geral e tem por finalidade de propiciar ao governante o controle de execução de suas diretrizes políticas, sendo exigido de seus ocupantes absoluta fidelidade às orientações traçadas. Em sendo assim, deve ser limitada aos casos em que seja exigível especial relação de confiança entre o governante e o servidor.

(...)

Tratando-se de postos comuns – de atribuição de natureza técnica e profissional -, em que não se exige de quem vier a ocupá-los o estabelecimento de vínculo de confiança ou fidelidade com a autoridade nomeante, deveriam ser assumidos, em caráter definitivo, por servidores regularmente aprovados em concurso público de provas ou de provas e títulos, em conformidade com a regra prevista no citado inciso II" (TJSP, AD: 173.260-0/4-00, Órgão Especial, Rel. Des. Armando Toledo, v.u., 22-07-2009).

<sup>1</sup>Cargos comissionados que são exceção ao princípio do concurso público (art. 37, inciso II, da CF) e que são de livre nomeação e exoneração. Nesse sentido:

AGENTE PÚBLICO – CARGO EM COMISSÃO – EXONERAÇÃO – POSSIBILIDADE – "Servidor público. Cargo em comissão. Exoneração quando da troca do chefe do Poder Executivo Municipal. Possibilidade. Cargo de livre nomeação e exoneração. Inteligência do art. 37, V, da CF/1988. Inexistência, na espécie, de reprovação da dispensa pelo comandante da região militar local. Sentença de improcedência mantida. Recurso improvido. A escolha deste ou daquele para ocupar cargo em comissão se insere no poder discricionário de quem nomeia e, portanto, a relação de confiança se revela primordial, guardando ela natureza eminentemente pessoal. Assim, o ocupante de cargo em comissão somente nele permanece se e enquanto gozar da confiança daquele que o nomeou, não se submetendo, por outro lado, à regra do concurso público." (TJSP – Ap 994.06.174266-6 – 9ª CDPúb. – Rel. Luis Ganzerla – DJe 29.04.2010)



Logo, deve ser aferido se os cargos em comissão respeitam o mandamento constitucional, supracitado, ou seja, se os cargos criados são destinados às atribuições de direção, chefia e assessoramento..

Tais elementos deverão ser analisados pelo Soberano Plenário na condição de "juizes do interesse público". Esta valoração meritória não compete, em regra, à Consultoria Jurídica da Casa.

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 e criação/extinção de cargos públicos).

Nesse sentido, posicionamento uníssono do

E. STF:

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

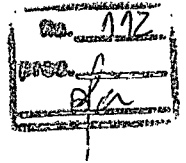
Ementa

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

**Emenda**

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.

Por esta razão o projeto, **sob o aspecto jurídico-formal**, não apresenta máculas.

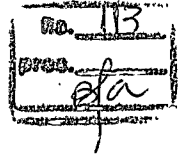
A análise do mérito do projeto (*rectius*, valoração sobre os benefícios práticos que o projeto acarretará, se convertido em lei) compete ao Plenário que deverá valorar o tema, à luz da justificativa e documentos que instruem o projeto (fls. 12/13).

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 jundiaense. 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.**



No que concerne à alteração da composição das Secretarias, a medida também encontra respaldo no art. 46, IV e V, c/c o art. 72, I, II, V e XII, da Lei Orgânica de Jundiaí, vez que a estrutura daquele órgão somente poderá ser modificada mediante lei, portanto, trata-se de medida legal e constitucional.

Objetivamente, consoante apontado pela Diretoria Financeira da Casa, o projeto de lei em apreço:

- 1) busca a presente proposição obter autorização legislativa para criar, alterar e extinguir órgãos, cargos e gratificações constantes dos artigos da proposição em questão;
- 2) a planilha de fls. 27 mostra que o impacto da presente ação será da ordem de R\$ 886.771,00 (oitocentos e oitenta e seis mil setecentos e setenta e um reais), para o presente exercício, e que esse valor já se encontra devidamente orçado nas dotações orçamentárias apresentadas;
- 3) a planilha de fls. 28 aponta que o total das despesas com o pessoal para o exercício de 2014 será de 46,2% conforme preceitua o artigo 9º, inc. XIII, alínea "a" das Instruções ns. 02/2008 (TC A 40.728/026/07) Área Municipal do TCE SP;
- 4) serão criados, na estrutura Administrativa do Poder Executivo, 23 (vinte e três) cargos em comissão, bem como 12 (doze) funções de confiança;
- 5) o projeto busca alterar padrões de vencimento e gratificações, atribuições e requisitos para provimento".

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.

#### OITIVA DAS COMISSÕES:

Além da Comissão de Justiça e Redação, nos termos do inc. 1º do art. 139, do R.I., sugerimos a oitiva das Comissões de Finanças e Orçamento e de Saúde, Assistência Social e Previdência.

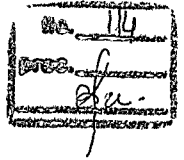
#### PROJETO QUE NÃO ADMITE VOTAÇÃO EM REGIME DE URGÊNCIA

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.





Câmara Municipal de Jundiaí  
São Paulo



2º do art. 44, L.O.M.).

**Fábio Nadal Pedro**  
Consultor Jurídico

**Rafael Cesar Spinardi**  
Estagiário de Direito

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

Jundiaí, 15 de julho de 2014.

*Ronaldo Salles Vieira*  
**Ronaldo Salles Vieira**  
Consultor Jurídico

**Bruna Godoy Santos**  
Estagiária de Direito