



**CONSULTORIA JURÍDICA
PARECER Nº 783**

PROJETO DE LEI Nº 11.719

PROCESSO Nº 71.795

De autoria do **PREFEITO MUNICIPAL (PEDRO BIGARDI)**, o presente projeto de lei altera a estrutura administrativa da Prefeitura e o seu Plano de Cargos, Salários e Vencimentos, para criar e redenominar; cria e extingue cargos públicos de provimento em comissão e cria funções de confiança..

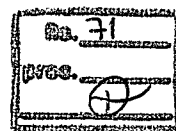
A propositura encontra sua justificativa às fls. 13/15; vem instruída com as Planilhas de Estimativa do Impacto Orçamentário-Financeiro (fls.16/17), e documentos de fls. 18/68.

A Diretoria Financeira, às fls. 69, 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 0073/2014, 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. 16 mostra que o impacto da presente ação será da ordem de R\$ 383.289,00, para o próximo exercício, e que esse valor será onerado pelas dotações previstas no artigo 9º da propositura; **3)** a planilha de fls. 17 aponta que o total das despesas com o pessoal para o exercício de 2015 será de 48,6% 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)** a planilha de fls. 16 demonstra quais serão as estimativas de receita e despesa para o presente exercício e para os três vindouros e que o déficit para o exercício de 2015 é ocasionado pela previsão de crescimento de investimentos previstas, tendo em vista a possibilidade de início de novas obras. Ressalte-se que o parecer financeiro foi subscrito por Assessor de Serviços Técnicos, pessoa eminentemente técnica 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.



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 4º), cria cargos comissionados (artigos 5º e 6º), extingue cargos comissionados (artigo 7º) e cria funções de confiança (artigo 8º).

Quanto aos cargos comissionados¹, que se pretendem criar (ou aumentar o quantitativo), com a aprovação do projeto, estes devem respeitar o 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;

¹Cargos 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, destarte, 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)

A jurisprudência censura a criação abusiva, artificial e indiscriminada de cargos de provimento em comissão (STF, ADI 3.706, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJ 05-10-2007; STF, RE-AgR 365.368-SC, 1ª Turma, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, 22-05-2007, v.u., DJ 29-06-2007, p. 49; STF, ADI 3.233-PB, Tribunal Pleno, Rel., Min. Joaquim Barbosa, 10-05-2007, v.u., DJ 14-09-2007, p. 30; STF, ADI 1.141-GO, Tribunal Pleno, Rel. Min. Ellen Gracie, 29-08-2002, v.u., DJ 29-08-2003, p. 16; TJSP, ADI 150.792-0/3-00, Órgão Especial, Rel. Des. Elliot Akel, v.u., 30-01-2008; TJSP, ADIN 173.308.0/4-00, Órgão Especial, Rel. Des. José Roberto Bedran, v.u., 24-06-2009; TJSP, ADI 165.773-0/1-00, Órgão Especial, Rel. Des. Maurício Ferreira Leite, v.u., 10-08-2008).



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.

(...)

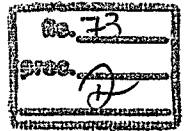
Tratando-se de postos comuns – de atribuição de natureza técnica e profissional -, em que não se exige de quem vier a ocupá-los o estabelecimento de vínculo de confiança ou fidelidade com a autoridade nomeante, deveriam ser assumidos, em caráter definitivo, por servidores regularmente aprovados em concurso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

Ação direta de inconstitucionalidade - Lei municipal que cria cargos em comissão - Funções típicas de ocupantes de cargos efetivos- Afronta aos princípios do concurso público e da acessibilidade de todos a cargo público, mediante concurso ? Ofensa ao artigo 115, incisos I e II, da Constituição Estadual - Pedido Procedente. (TJ-SP - ADI: 1554150000 SP , Relator: Celso Limongi, Data de Julgamento: 27/08/2008, Órgão Especial, Data de Publicação: 09/12/2008)

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 "juízes 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 e gratificações).



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.

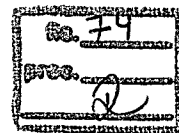
1. A norma municipal foi declarada inconstitucional pelo Órgão Especial do TJ/SP, por violação aos arts. 24 (§ 2º, 4) e 144 da Constituição do Estado de São Paulo.
2. **A disposição sobre regime jurídico dos servidores municipais é de competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo, nos termos do art. 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

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.

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 jundiaíense. 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:

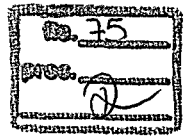
(...)

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.

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.

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, 16 de dezembro de 2014.

Ronaldo Salles Vieira
Ronaldo Salles Vieira
Consultor Jurídico

Bruna Godoy Santos
Estagiária de Direito