

**CONSULTORIA JURÍDICA
PARECER Nº 877**

PROJETO DE LEI Nº 11.787

PROCESSO Nº 72.686

De autoria do **PREFEITO MUNICIPAL**, retorna a esta Consultoria o presente projeto de lei, que redenomina de Agente de Zoonoses e Combate a Endemias o cargo de Agente de Zoonoses do ocupante que comprove escolaridade de nível médio, exige-a para provimento e altera-lhe o grau inicial a partir de 1º de junho de 2015.

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. 10/37). Às fls. 31/36 encontra-se encartada Mensagem Substitutiva, entabulada em consonância com orientação deste órgão técnico no sentido de que o projeto original padecia de vício de inconstitucionalidade. A Mensagem, portanto, saneia o feito.

A Diretoria Financeira, instada a se manifestar, às fls. 25, anotou que o projeto atende os termos/parâmetros da Lei de Responsabilidade Fiscal e da Constituição da República. À mesma conclusão chegou com a análise, às fls. 37, da Mensagem Aditiva.

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 0019/2015, de fls. 25, em síntese, que 1-) haverá despesa da ordem de R\$ 60.274,00 para o presente exercício; 2-) há previsão orçamentária necessária ao enfrentamento da despesa; 3-) que os gastos de pessoal para o presente exercício será da ordem de 48,0%, o que atende aos ditames do art. 5º, inciso I, da LRF.

No Parecer nº 0027/2015, de fls. 37, relativo à Mensagem do Executivo, aponta que, com a nova planilha de fls. 25 o valor da despesa chega a R\$ 191.202,00. No mais, mantém o teor do estudo anteriormente efetuado.

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.



Há manifestação do IPREJUN, nos termos do art. 40, da CF c.c. art. 16, da LRF (fls. 19/28), bem como foi encartado aos autos a manifestação da Secretaria de Gestão de Pessoal.

Ressaltamos para o fato de que esta análise já havia sido feita com relação ao projeto do Executivo. Assim, esta nova manifestação engloba os dois feitos em separado – o projeto e a mensagem.

É o relatório.

PRELIMINARMENTE:

I - DA ANÁLISE DO PROJETO DE LEI ORIGINALMENTE ENCAMINHADO

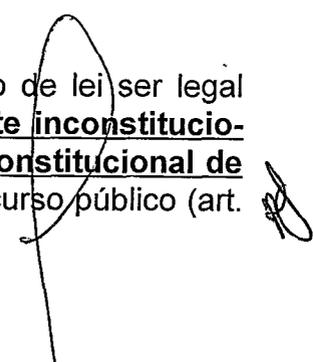
NO MÉRITO:

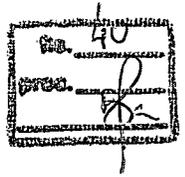
O projeto de lei (fls. 04/05), é **INCONSTITUCIONAL**, por lesão ao princípio do concurso público (art. 37, inciso II, da CF), conforme já nos manifestamos em projeto de lei correlato (PL 11.611 – juntamos cópia).

Cabe alertar que houve, por parte da Consultoria Jurídica da Casa equívoco (inexorável falibilidade humana) quando analisou o PL 11.591 (citado na justificativa), na medida em que entendeu que a subdivisão estrutural dos cargos de Assistente Fazendário e Assistente de Gestão, da forma como vazado o projeto, se daria com respeito ao provimento exógeno. Logo, não houve alteração de posicionamento da CJ sobre o tema, mas equívoco na manifestação anterior, pois a transposição, por imperativo constitucional, é vedada.

Diante do exposto a Lei 8.227/2014 é inconstitucional, em nosso visto e com todo acatamento, por afronta ao princípio do concurso público (artigo 37, inciso II, da CRB). Tal se coloca para ciência do posicionamento da CJ sobre o tema.

Da inconstitucionalidade do projeto.

Em que pese o projeto de lei ser legal quanto aos aspectos de competência e iniciativa. **Há flagrante inconstitucionalidade 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 inóceno 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

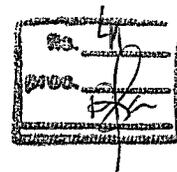
EMENTA: - EMBORA, EM PRINCÍPIO, ADMISSÍVEL A "TRANSPOSIÇÃO" DO SERVIDOR PARA CARGO IDÊNTICO DE MESMA NATUREZA EM NOVO SISTEMA DE CLASSIFICAÇÃO, O MESMO NÃO SUCEDE COM A CHAMADA "TRANSFORMAÇÃO" QUE, VISTO IMPLICAR EM ALTERAÇÃO DO TÍTULO E DAS ATRIBUIÇÕES DO CARGO, CONFIGURA NOVO PROVIMENTO, A DEPENDER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



timamente 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,**

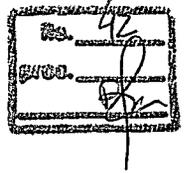
que acabavam na verdade por costear o espírito do preceito" (BASTOS, Celso Ribeiro. Curso de Direito Administrativo. 3ª. Edição. Saraiva).

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 legalidade 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 (provisamento 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, malferir 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.**

II – DA MENSAGEM SUBSTITUTIVA DO EXECUTIVO

A Mensagem Substitutiva constitui instrumento pelo qual o Chefe do Executivo exerce a faculdade de oferecer os acréscimos, alterações e/ou supressões por ele julgados cabíveis à sua proposição inicial, incorporando o feito. Nesse aspecto consideramos estar a Mensagem devidamente formalizada.

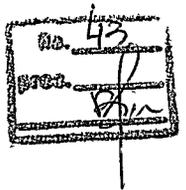
Desta forma, no que concerne ao aspecto juridicidade, a Mensagem à presente proposta se nos afigura revestida da condição legalidade e constitucionalidade. O Executivo reformulou sua proposta original de moldes a livrá-la da inconstitucionalidade apontada por este órgão técnico, através de parecer preliminar que foi encaminhado ao Prefeito. Consoante se infere da leitura da justificativa da Mensagem (fls. 33/34), a medida atende reivindicação da categoria, em razão da evolução das funções e atividades desenvolvidas, e também esclarece que a alteração não tem impacto de caráter financeiro-orçamentário para o Instituto de Previdência do Município de Jundiaí – IPREJUN.

A análise da Diretoria Financeira expressa no Parecer nº 0027/2015 (fls. 37), aponta que a planilhas de fls. 35/36 que integram a Mensagem Aditiva mostram impacto nulo e que as despesas com pessoal está em conformidade com a Lei de Responsabilidade Fiscal.

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 Chefe do Executivo (art. 46, I, II, 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 a denominação e o grau de escolaridade para ingres-



so no cargo de Agente de Zoonoses, redenominando-o para Agente de Zoonoses e Combate à Endemias, e alterar padrão de vencimento

Sobre o prisma jurídico, portanto, o novo texto objeto da Mensagem Substitutiva (fls. 31/32), é constitucional e legal (lembrando que a proposta original (fls. 04/05), nos moldes como urdida, e inconstitucional), posto ser da competência privativa do Poder Executivo a iniciativa de projetos de lei que versam sobre a organização administrativa (envolvendo atribuições, reestruturação, red denominação, criação e extinção de cargos públicos e fixação de vencimentos e vantagens).

Nesse sentido, posicionamento uníssono do E. STF:

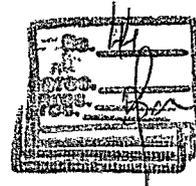
Processo: RE 370563 SP
Relator(a): Min. ELLEN GRACIE
Julgamento: 31/05/2011
Órgão Julgador: Segunda Turma
Publicação: DJe-121 DIVULG 24-06-2011 PUBLIC 27-06-2011 EMENT VOL-02551-01 PP-00053
Parte(s):
MIN. ELLEN GRACIE
ANDRÉIA DA COSTA
LUIS FERNANDO CESAR LENCIONI
PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE LIMEIRA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

No mesmo sentido, entendimento do E.

TJ/SP:

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

ACÇÃO 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 (Mensagem Substitutiva), se apresenta legal **sob o aspecto de competência e iniciativa.**

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 jundiaiense. 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 de Saúde, Assistência Social e Previdência. Salientamos que a indicação das Comissões Permanentes é atributo da CJ, nos termos regimentais.

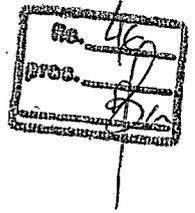
Deverá em primeiro plano ser votado o projeto - proposta principal - e após a Mensagem do Executivo - medida acessória -, e por fim as emendas apresentadas pelos Senhores Edis, se o caso.

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

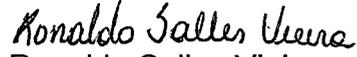


§ 2º do art. 44, L.O.M.).


Fábio Nadal Pedro
Consultor Jurídico

QUORUM: maioria absoluta (letra "a" do

Jundiaí, 13 de maio de 2015.


Ronaldo Salles Vieira
Consultor Jurídico