

**CONSULTORIA JURÍDICA
PARECER Nº 921**

PROJETO DE LEI Nº 11.827

PROCESSO Nº 73.064

De autoria do **PREFEITO MUNICIPAL (PEDRO BIGARDI)**, o presente projeto de lei cria e redenomina na estrutura da Prefeitura Municipal os cargos públicos de provimento em comissão e os órgãos que especifica; altera a correlata Lei 3.086/87, o Plano Plurianual - PPA 2014/2017 e a Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO 2015; e autoriza crédito orçamentário (R\$ 1.401.982,08).

A propositura encontra sua justificativa às fls. 13/15; vem instruída com o Anexo de Descrição de Cargo (fls. 10/12); a planilha de Estimativa do Impacto Orçamentário-Financeiro (fls.16); o Demonstrativo de compatibilidade com os limites legais (fls. 17) e documentos de fls. 18/47.

A Diretoria Financeira, às fls. 46/47, 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 0041/2015, em síntese, que: **1)** busca a presente propositura obter autorização legislativa para criar e red denominar na estrutura da Prefeitura Municipal os cargos públicos de provimento em comissão e os órgãos que especifica, alterar a correlata Lei 3.086/87, o Plano Plurianual - PPA 2014/2017 e a Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO 2015, e autorizar crédito orçamentário; **2)** a planilha de fls. 16 mostra despesas da ordem de R\$ 897.212,00 (oitocentos e noventa e sete mil, duzentos e doze reais), para o presente exercício, bem como quais serão os custos para os três próximos; **3)** o impacto será nulo, posto que a propositura traz em seu art. 10 as dotações orçamentárias oneradas com a ação, e para os próximos exercícios financeiros os custos serão respaldados pelas dotações de pessoal; **4)** a planilha de fls. 17 aponta que o total das despesas com o pessoal para o presente exercício será de 48,0% da Receita Corrente Líquida para o presente exercício, o que atende aos ditames do art. 5º, inciso I, e também o disposto no art. 19, III, ambos da Lei de Responsabilidade Fiscal (60%); **5)** solicita a abertura de crédito adicional especial até o montante de R\$ 1.401.982,08, na conformidade com o art. 43, § 1º, inc. III da Lei Federal 4.320/64; **6)** a título de esclarecimento afirma que o déficit do resultado primário previsto para o exercício financeiro de 2015, decorre de crescimento dos investimentos previstos, tendo em vista a possibilidade de início de novas obras; e **7)** o projeto segue apto à tramitação, nos termos da Lei de Responsabilidade Fiscal. 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 o aumento de quantitativo de cargos comissionados (que contribuem para o RGPS) não denota, *a priori*, afetação ao equilíbrio financeiro e atuarial 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 Prefeitura Municipal: **1)** criar e redenominar cargos públicos de provimento em comissão e os órgãos que especifica; **2)** alterar a Lei 3.086/87; **3)** alterar o Plano Plurianual – PPA 2014/2017 – Lei 8.091/13 – e a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO 2015 – Lei 8.269/14 -, e **4)** buscar autorização legislativa para abrir crédito orçamentário especial no valor de R\$ 1.401.982,09.

Quanto aos cargos comissionados¹ ressaltamos que sua criação deve 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, 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)



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)

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).

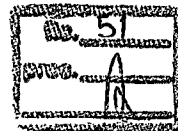
Nesse sentido, posicionamento uníssono do

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.**

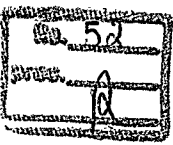
3. É inadmissível emendas parlamentares em projeto de lei de iniciativa privativa do Prefeito Municipal visando estender aos inativos vantagem concedida aos servidores em atividade que impliquem aumento de despesas. Precedentes.

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.

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**.

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.

Quanto às alterações do Plano Plurianual 2014/2017 e da LDO 2015, e a autorização para abertura de crédito especial, o aval da Câmara é indispensável (art. 13, III da Carta de Jundiaí), uma vez que busca alterar normas vigentes adequando-as às novas determinações. Outrossim, solicita autorização, no art. 9º, de abertura de crédito adicional especial no orçamento, **indicando como fonte para cobertura das despesas decorrentes da execução da presente lei, a forma autorizada no art. 43, § 1º, inciso III da Lei federal 4.320/64.**

Referido dispositivo da lei federal estabelece:

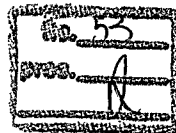
Lei nº 4.320 de 17 de Março de 1964

Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União...

TÍTULO V

Dos Créditos Adicionais

Art. 43. A abertura dos créditos suplementares e especiais depende da existência de recursos disponíveis para ocorrer a despesa e será precedida de exposição justificativa. (Veto rejeitado no D.O. 05/05/1964)



§ 1º Consideram-se recursos para o fim deste artigo, desde que não comprometidos: (Veto rejeitado no D.O. 05/05/1964)

(...)

III - os resultantes de anulação parcial ou total de dotações orçamentárias ou de créditos adicionais, autorizados em Lei; (Veto rejeitado no D.O. 05/05/1964)

Assim, sob o espectro enfocado, a proposta também reúne condições de legalidade, lato sensu. Quanto ao quesito mérito, dirá o soberano Plenário.

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 criação de cargos.


2º do art. 44, L.O.M.).

QUORUM: maioria absoluta (letra "a" do §


Fábio Nadal Pedro
Consultor Jurídico

Jundiaí, 17 de junho de 2015.


Ronaldo Salles Vieira
Consultor Jurídico


Rafael Cesar Spinardi
Estagiário de Direito