

**CONSULTORIA JURÍDICA
PARECER Nº 1196**

PROJETO DE LEI Nº 12.017

PROCESSO Nº 74.814

De autoria do **PREFEITO MUNICIPAL**, vem a esta Consultoria o presente projeto de lei, que altera a Lei 7.827/12, que reformulou o Plano de Cargos e Salários e Vencimentos da Prefeitura, para reformular o cargo de Assistente de Gestão.

A propositura encontra sua justificativa às fls 09/10.; vem instruída com as Planilhas de Estimativa do Impacto Orçamentário-Financeiro (fls. 11), de quadro de cargos do provimento efetivo (fls.06/08), e planilha de impacto de pessoal (fls.33), e documentos (fls. 12/33).

A Diretoria Financeira, instada a se manifestar, 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 0024/2016, em síntese, que **1-)** com a presente ação, a mesma terá impacto nulo posto que as dotações orçamentárias a serem utilizadas estão elencadas no artigo 3º da proposta **2-)** as fls. 12/13 encontramos estudo do IPREJUN onde o mesmo aponta não ser possível precisar o impacto com referida modificação de acordo com as alegações citadas; **3-)** as fls. 33 encontramos o impacto de pessoal, onde será de ordem de 46,2% para o presente exercício financeiro, de 45,6% para o exercício financeiro de 2.017 e de 45,5% para o exercício financeiro de 2.018. 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). **Todavia, falta a manifestação da Secretaria de Gestão de Pessoal, evidência que contraria o artigo 25, da Lei 8474/2015 (neste ponto há omissão que caracteriza ilegalidade).**

É o relatório.



PARECER:

NO MÉRITO:

O projeto de lei 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).

Diante do exposto a Lei 8227/2014 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 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 Lei 7.827/12, que reformulou o plano de Cargos, Salários e Vencimentos da Prefeitura, para reformular o cargo de Assistente de Gestão.

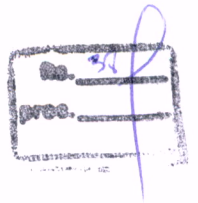
Sobre o prisma jurídico, portanto, o projeto é constitucional e legal, posto ser da competência privativa do Poder Executivo a iniciativa de projetos de lei que versam sobre a organização administrativa (reestruturação, criação e extinção de cargos públicos).

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

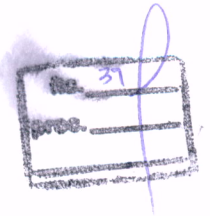
Ementa

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.

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 n°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.**

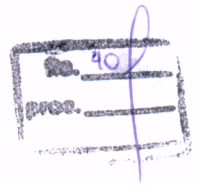
Da inconstitucionalidade do projeto.

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 inócua 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).

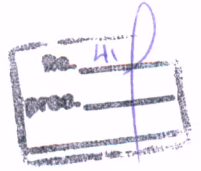
"A transformação de cargos ou a transferência de servidores para outros cargos ou para categorias funcionais diversas traduzem, quando desacompanhadas da prévia realização do concurso público de provas ou de provas e títulos, formas inconstitucionais de provimento no serviço público, pois implicam o 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 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 excepcional 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 Remuneratório Básico que ingressou nos quadros permanentes da Administração Pública, para um cargo dos seus ocupantes na Tabela TEC - Técnico, uma vez que as atribuições desenvolvidas pressupõem a necessidade de formação específica, técnica própria.

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, inseridas 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 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.

Ainda, por se tratar de último ano da mandato, devem ser avaliadas: **(i)** a proibição estabelecida no artigo 21, parágrafo único da LRF (aumento de despesas com pessoal no 180 dias anteriores ao término do mandato), e; **(ii)** a vedação eleitoral estabelecida no artigo 73, VII, da Lei Federal n. 9504/97 (revisão geral que ultrapasse a mera recomposição dos vencimentos)..

A legislação proíbe a aprovação de projetos de tal jaez seis meses antes da eleição até a posse dos eleitos. Portanto, este projeto deve ser votado até 02.04.2016.

No mérito, dirá o Soberano Plenário.

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, 29 de março de 2016.

Fábio Nadal Pedro
Consultor Jurídico

Ronaldo Salles Vieira
Consultor Jurídico

Adriana Carla de Oliveira Teti
Estagiária de Direito