



## PROCURADORIA JURÍDICA

### PARECER Nº 554

**PROJETO DE LEI Nº 12.512**

**PROCESSO Nº 80.334**

De autoria do **PREFEITO MUNICIPAL (LUIZ FERNANDO MACHADO)**, o presente projeto de lei altera a lei 8.763/17, para modificar a reestruturação da Administração Pública.

A propositura encontra sua justificativa às fls. e fls.; vem instruída com o Anexo I – Índice e Descrição dos Cargos de Gestor da Unidade; com a justificativa, com as Planilhas de Estimativa do Impacto Orçamentário-Financeiro e de Demonstrativo de Compatibilidade com os Limites Legais - Índice de Pessoal e Encargos, e análise da Diretoria Financeira.

A Diretoria Financeira anotou que o projeto encontra-se apto a tramitar nos termos da Lei de Responsabilidade Fiscal.

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 0017/2018, em síntese, que: **1)** busca a presente propositura obter autorização legislativa para alterar a denominação dos órgãos que especifica, bem como modificar a nomenclatura, o quantitativo e as descrições de alguns cargos de provimento em comissão, para aperfeiçoar a estrutura orgânica e de pessoal; **2)** a planilha de Estimativa do Impacto Orçamentário Financeiro aponta despesas de R\$ 294.464,44 no presente ano; R\$ 450.226,22 em 2019; R\$ 468.235,27 em 2020 e R\$ 486.964,68 em 2021, indicando as dotações que serão oneradas; e **3)** o Demonstrativo de Compatibilidade com os Limites Legais - Índice de Pessoal e Encargos, aponta que o total das despesas com o pessoal para o exercício de 2018 será de 45,50%, conforme preceitua o artigo 5º, inc. I, da Lei de Responsabilidade Fiscal. Ressalte-se que o parecer financeiro foi subscrito pela Diretora Financeira da Casa, pessoa eminentemente técnica do órgão, cuja fundamentação se respalda esta Procuradoria 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 as medidas não denotam, *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.

## **PRELIMINARMENTE.**

Diante da exiguidade do prazo para análise da propositura nos compete, com as escusas devidas, avaliar a presente propositura.

### ***Do estado da questão. Lei que reestrutura cargos comissionados.***

Inicialmente é de se apontar para o fato de que o tema envolvendo a estruturação de cargos comissionados deve ser avaliado com detença, vez que a presente reestruturação não pode configurar uma burla à determinação/orientação do Poder Judiciário e do Ministério Público. Explica-se:

Através da Lei 8.763, de 03.03.2017, o Município reorganizou o quadro de pessoal da Administração Pública. A Procuradoria Geral de Justiça ingressou com ADI (processo nº 2228666-03.2017.8.26.0000) apontando que:

a-) são inconstitucionais as expressões “Assessor Especial Executivo”, “Assessor Municipal I”, “Assessor Municipal II”, “Coordenador da Defesa Civil”, “Coordenador do Procon”, “Coordenador Executivo do Expediente do Gabinete do Prefeito”, “Coordenador Executivo de Cidadania”, “Diretor da Unidade Central de Entregas”, “Diretor da Unidade Central de Parcerias Estratégicas”, “Diretor da Unidade Central de Planejamento e Governança”, “Diretor do Complexo Fepasa”, “Diretor Administrativo do Paço”, “Diretor do Departamento de Abastecimento”, “Diretor do Departamento de Administração de Pessoal”, “Diretor do Departamento de Administração Financeira”, “Diretor do Departamento de Agronegócio”, “Diretor do Departamento de Alimentação e Nutrição”, “Diretor do Departamento de Apoio aos Conselhos e Entidades”, “Diretor do Departamento de Apoio Parlamentar”, “Diretor do Departamento de Assistência e Segurança do Trabalho”, “Diretor do Departamento de Assuntos Fundiários”, “Diretor do Departamento de Atenção Ambulatorial e Hospitalar”, “Diretor do Departamento de Atenção Básica à Saúde”, “Diretor do Departamento de Cerimonial”, “Diretor do Departamento de Ciência e Tecnologia”, “Diretor do Departamento de Compras Governamentais”, “Diretor do Departamento de Comunicação”, “Diretor do Departamento de Cultura”, “Diretor do Departamento de Contabilidade”, “Diretor do Departamento de Contratações”, “Diretor do Departamento de Convênios e Parcerias”, “Diretor do Departamento de Cultura”, “Diretor do Departamento de Desenvolvimento do Servidor”, “Diretor do Departamento de Educação de Jovens e Adultos”, “Diretor do departamento de Educação Inclusiva”, “Diretor do Departamento de Educação Infantil”, “Diretor do Departamento de Engenharia de Mobilidade”, “Diretor do Departamento de Ensino Fundamental”, “Diretor do Departamento de Esporte Adaptado”, “Diretor do Departamento de Esporte de Formação e Rendimento”, “Diretor do Departamento de Esporte Educacional e Participação”, “Diretor do Departamento de Fiscalização Tributária”, “Diretor do Departamento de Fomento à Indústria”, “Diretor do Departamento de Fomento à Leitura e Literatura”, “Diretor do Departamento de Fomento ao Comércio e Serviços”, “Diretor do Departamento de Fomento ao Turismo”, “Diretor do Departamento de Formação”, “Diretor do Departamento de Iluminação Pública”, “Diretor do Departamento de Infraestrutura Urbana”, “Diretor do



Departamento de Licenciamento de Obras e Instalações”, “Diretor do Departamento de Limpeza Pública”, “Diretor do Departamento de Logística e Suprimentos”, “Diretor do Departamento de Meio Ambiente”, “Diretor do Departamento de Museus”, “Diretor do Departamento de Obras e Manutenção Escolar”, “Diretor do Departamento de Obras Públicas”, “Diretor do Departamento de Orçamento”, “Diretor do Departamento de Parques, Jardins e Praças”, “Diretor do Departamento de Patrimônio Histórico”, “Diretor do Departamento de Projetos Urbanos”, “Diretor do Departamento de Proteção Social Básica”, “Diretor do Departamento de Proteção Social Especial”, “Diretor do Departamento de Receita Tributária”, “Diretor do Departamento de Teatros”, “Diretor do Departamento de Trânsito”, “Diretor do Departamento de Transporte Público”, “Diretor do Departamento de Urbanismo”, “Diretor do Departamento de Vigilância em Saúde”, “Diretor do Departamento de Vigilância Social”, “Diretor do Departamento de Zedadoria e Conservação”, “Diretor do Departamento do Bem Estar Animal”, “Diretor do Centro de Línguas e de Tecnologia da Informação”, “Diretor do Departamento Financeiro”, “Diretor do Departamento Financeiro”, “Diretor do Departamento para Assuntos de Cidadania”, “Diretor do Fundo Social de Solidariedade”, “Diretor do Núcleo Central de Suprimentos e Serviços”, “Diretor do Núcleo de Inteligência em Assuntos de Segurança Municipal”, “Diretor do Núcleo de Planejamento, Gestão e Finanças” e “Diretor do Núcleo de Regulação da Saúde”, inseridas no art. 37 e nos Anexos II e IV da Lei nº 8.763, de 03 de março de 2017, do Município de Jundiaí;

b-) é inconstitucional a expressão “e de assessoramento jurídico do Prefeito”, constante da descrição sumária prevista para o Gestor da Unidade de Negócios Jurídicos e Cidadania–Secretário Municipal, assim como das expressões “▶Promover o assessoramento jurídico do Prefeito e demais órgãos da estrutura administrativa, assistindo os pessoalmente ou designando representantes”; “▶Propor ao Prefeito a declaração de nulidade de atos administrativos da Administração Direta”; “▶Propor ao Prefeito o ajuizamento de representações de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo municipal ou estadual em face da Constituição do Estado de São Paulo”; “•Representar à autoridade competente sobre a inconstitucionalidade de atos normativos estaduais ou federais, por determinação do Prefeito”; “▶Desistir, transigir, firmar compromisso e confessar nas ações de interesse do Município, com anuência do Prefeito”; “▶Designar, com anuência do Prefeito, o arquivamento de processos, quando verificar a impossibilidade ou inconveniência de ação judicial”; “▶Definir parâmetros, nos casos não previstos em lei, para o não ajuizamento, desistência, transação, compromisso e confissão nas ações judiciais de interesse do Município, bem como para a dispensa de inscrição na dívida ativa”; “▶Definir a posição processual do Município nas ações populares e civis públicas”; “▶Propor ao Prefeito a extensão administrativa da eficácia de decisões judiciais reiteradas”; “▶Aprovar e submeter à homologação do Prefeito súmulas de uniformização da jurisprudência administrativa”; “▶Promover estudos, pesquisas, elaboração de trabalhos e documentos sobre matéria jurídica de interesse do Município ou realizá-los pessoalmente, quando julgar conveniente, ou quando solicitado pelo Prefeito”, constantes das atribuições previstas para o Gestor da Unidade de Negócios Jurídicos e Cidadania–Secretário Municipal, todas inseridas no Anexo I da Lei nº 8.763, de 03 de março de 2017, do Município de Jundiaí

A ADI aponta que tais expressões são inconstitucionais, em suma, pois violam o disposto nos artigos 111,115, incisos II e V, e 144, todos da CE (as descrições dos cargos não expressam atribuições de chefia, direção e assessoramento).

A referida ADI está com a tramitação suspensa (DOE 11/04/2018), conforme despacho do rel. Des. Salles Rossi.



A presente propositura, portanto, busca corrigir os vícios revelados na presente ADI, apontando para um quantitativo de cargos comissionados que expressem atribuições de chefia, direção e assessoramento. Nesse passo, deve restar evidente que a presente propositura busca escoimar a estrutura administrativa dos cargos da Administração Pública dos vícios apontados na ADI, pena de afetar a esfera de direitos do Alcaide e dos Vereadores<sup>1</sup>.

Esta avaliação deve abranger os aspectos quantitativos e de descrição dos cargos, no sentido de desvelar que se tratam de funções de chefia, assessoramento e direção.

### **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 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 PMJ: **1)** alterar a nomenclatura de órgãos da Administração, conforme dispõe o art. 1º; **2)** prever caso de designação de servidor para prestar serviços em Unidade de Gestão diferente (art. 2º); **3)** alterar a denominação dos cargos de provimento em comissão (art. 3º); **4)** alterar o quantitativo dos cargos de provimento em comissão que especifica (art. 4º); **5)** criar o cargo de provimento em comissão de Assessor, na Unidade de Gestão de Promoção da Saúde (art. 5º); e **6)** tratar da substituição dos anexos que trazem as respectivas descrições dos cargos (ar. 6º).

1 Vide: **Processo: 1002694-94.2015.8.26.0681** Classe: Ação Civil de Improbidade Administrativa Área: Cível Assunto: Violação aos Princípios Administrativos Outros assuntos: Dano ao Erário, Liminar Distribuição: 01/12/2015 às 09:28 - Livre Vara Única - Foro de Louveira Controle: 2015/004739, promovida pelo MP em face do Prefeito de Louveira e Vereadores. Vide: **Processo: 1000921-16.2016.8.26.0281** Classe: Ação Civil Pública Área: Cível Assunto: Improbidade Administrativa Distribuição: 04/03/2016 às 16:57 - Livre 1ª Vara Cível - Foro de Itatiba Controle: 2016/000524, promovida pelo MP em face do Prefeito de Itatiba.



**Quanto aos cargos comissionados<sup>2</sup> da Administração Pública**, 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)

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..

<sup>2</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, 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)



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. ANDRÉIA	ELLEN DA	GRACIE COSTA
LUIS PRESIDENTE	FERNANDO DA CÂMARA	CESAR MUNICIPAL DE
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, **com o alerta colocado em preliminar**) 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.

**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.

do art. 44, L.O.M.). **QUORUM:** maioria absoluta (letra “a” do § 2º

Jundiaí, 17 de abril de 2018.

**Fábio Nadal Pedro**  
Procurador Jurídico

**Ronaldo Salles Vieira**  
Procurador Jurídico