

PARECER JURÍDICO

Parecer Jurídico nº 69/2023 – RBL

Projeto de Lei Ordinária nº 136/2023 (nº 44/2023 na origem)

Processo Legislativo nº 282/2023

Autor: Executivo Municipal

EMENTA: PROJETO DE LEI ORDINÁRIA QUE ALTERA O §2º DO ARTIGO 3º DA LEI MUNICIPAL Nº 17.396/2009, QUE INSTITUI O SISTEMA DE CONTROLE INTERNO DO PODER EXECUTIVO DO MUNICÍPIO DE MARABÁ. 1. Competência municipal para legislar sobre forma de provimento de cargos públicos. 2. Competência privativa do Chefe do Poder Executivo municipal para iniciativa de Projetos de Lei que versem sobre servidores públicos, regime jurídico e forma de provimento dos cargos públicos. 3. Desnecessidade de estimativa de impacto orçamentário e financeiro, tendo em vista que o projeto apresentado não cria novos cargos, mas apenas possibilita o provimento dos cargos já existentes por servidores comissionados. 4. Parecer opinativo pela constitucionalidade, legalidade e viabilidade técnica do projeto.

1. RELATÓRIO

Trata-se de Projeto de Lei Ordinária de autoria do Prefeito Municipal de Marabá, que propõe a alteração do §2º do artigo 3º da Lei Municipal nº 17.396/2009, substituindo a expressão “exclusivamente” por “preferencialmente”, a fim de possibilitar que os 03 (três) cargos de provimento em comissão de Diretor Técnico existentes junto ao sistema de controle interno do Poder Executivo Municipal, possam ser exercidos por servidores ocupantes de cargos de provimento efetivo, ou ainda por servidores exclusivamente comissionados.

Os autos vieram para análise e fundamentação escrita por parte do Departamento Jurídico, nos termos do artigo 70, §3º, do Regimento Interno da Câmara Municipal de Marabá. É o breve relatório.

2. DA ANÁLISE JURÍDICA DO PROJETO

Esclarece-se, de início, que, o controle prévio de constitucionalidade realizado por este Departamento Jurídico nos termos de sua competência legal, restringe-se à

apreciação da **legalidade** e da **constitucionalidade** da proposição legislativa sob quatro aspectos, quais sejam: 1) se o Município possui competência constitucional para legislar sobre a matéria; 2) se foram observadas as regras de iniciativa para deflagração do processo legislativo inovador; 3) se o projeto apresentado viola regras ou princípios da Constituição Federal de 1988 ou da Lei Orgânica Municipal; 4) se a propositura atende aos aspectos formais de técnica legislativa.

Destaca-se ainda que, o presente parecer possui caráter apenas **opinitivo**, não produzindo nenhum efeito vinculante em relação às decisões de caráter político que deverão ser tomadas pelas Comissões permanentes e pelo plenário da Câmara Municipal de Marabá.

Feitos estes apontamentos, passa-se a analisar os aspectos constitucionais e legais da proposição legislativa, bem como os documentos anexados ao processo nº 282/2023.

2.1 DA COMPETÊNCIA LEGISLATIVA MUNICIPAL

O primeiro ponto a ser analisado diz respeito à competência do Município para legislar sobre a matéria objeto da proposta legislativa.

Como se sabe, a Constituição Federal de 1988 deferiu aos Municípios o poder de legislar sobre a sua auto-organização e sobre assuntos de interesse local, bem como o poder de suplementar a legislação federal e estadual no que couber.

Neste sentido, é o que prescreve o artigo 30, incisos I e II, da Constituição Federal de 1988, senão vejamos:

Art. 30. Compete aos Municípios:

- I - legislar sobre assuntos de interesse local;
- II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

A respeito da competência legislativa dos Municípios, é importante se fazer referência às brilhantes lições do administrativista Hely Lopes Meirelles¹, o qual de maneira bastante didática elucida o que deve ser entendido por “interesse local” à luz da disposição contida no artigo 30, inciso I, da CF/88, senão vejamos, *in verbis*:

“Interesse local não é interesse exclusivo do Município; não é interesse privativo da localidade; não é interesse único dos

¹ Meirelles, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. 20ª edição, revista, atualizada e ampliada. Atualizada por Giovani da Silva Corralo. São Paulo: Editora JusPodivm, 2023 (página 100/101).

munícipes. Se se exigisse essa exclusividade, essa privatividade, essa unicidade, bem reduzido ficaria o âmbito da Administração local, aniquilando-se a autonomia de que faz praça a Constituição. Mesmo porque não há interesse municipal que não o seja reflexamente da União e do Estado-membro, como, também, não há interesse regional ou nacional que não ressoe nos Municípios, como partes integrantes da Federação Brasileira. **O que define e caracteriza o “interesse local”, inscrito como dogma constitucional, é a predominância do interesse do Município sobre o do Estado ou da União.”** (grifos nossos).

Ademais, a Constituição Federal de 1988 conferiu aos Municípios autonomia para organizar e instituir, no âmbito de sua competência, regime jurídico único e planos de carreira para os servidores da administração pública direta e indireta. Confira-se abaixo:

Art. 39. A União, os Estados, o Distrito Federal e os **Municípios** instituirão, no âmbito de sua competência, **regime jurídico único e planos de carreira para os servidores da administração pública direta**, das autarquias e das fundações públicas. (grifo nosso)

Vale ainda destacar que, a Lei Orgânica Municipal estabelece ser da competência do Município de Marabá dispor sobre a organização do quadro, dos planos de carreira e do regime jurídico dos servidores públicos municipais, cujas matérias englobam tacitamente os critérios e a forma de provimento dos cargos públicos. Veja-se:

Art. 9º. Ao Município compete prover a tudo quanto diga respeito ao seu interesse peculiar e ao bem-estar da sua população, cabendo-lhe, privativamente, entre outras, as seguintes atribuições:
(...)

X – organizar o quadro e estabelecer o regime jurídico dos seus servidores;

Art. 13. **Compete ao Município instituir regimes jurídicos e planos de carreira para os servidores da Administração Pública direta e indireta, mediante lei.** (grifos nossos).

Pois bem. No caso em análise, a matéria normativa constante do Projeto de Lei Ordinária nº 136/2023 (nº 44/2023 na origem), se insere, efetivamente, no âmbito da competência legislativa municipal, na medida em que dispõe sobre a alteração do §2º do artigo 3º da Lei Municipal nº 17.396/2009, substituindo a expressão “exclusivamente” por “preferencialmente”, a fim de possibilitar que os 03 (três) cargos de provimento em comissão de Diretor Técnico existentes junto ao sistema de

controle interno do Poder Executivo Municipal, possam ser exercidos por servidores ocupantes de cargos de provimento efetivo, ou ainda por servidores exclusivamente comissionados.

Trata-se, portanto, de matéria normativa que versa sobre a forma de provimento de cargos públicos pertencentes à estrutura administrativa do sistema de controle interno do Poder Executivo municipal, cuja matéria se insere no âmbito da competência legislativa municipal, em conformidade com o disposto nos artigos 30, inciso I, e 39, *caput*, da Constituição Federal de 1988, bem ainda nos artigo 9º, inciso X, e 13 da Lei Orgânica do Município de Marabá.

2.2 DA INICIATIVA DO PROJETO

O segundo ponto a ser analisado refere-se à regularidade do projeto à luz do critério da iniciativa, ou seja, a quem compete iniciar o processo legislativo inovador nas matérias que são objeto do Projeto de Lei Ordinária nº 136/2023.

Quanto à iniciativa para deflagração do processo legislativo, as hipóteses de iniciativa reservada do Prefeito estão previstas no artigo 61, §1º, incisos II, da CF/88, as quais, por serem normas de reprodução obrigatória por parte de todos os entes federativos², aplicam-se por simetria no âmbito municipal. Veja-se:

Art. 61. (...).

§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

(...)

II – disponham sobre:

a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;

b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;

c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;

d) organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, bem como normas gerais para a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios;

e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI;

² ADI nº 6132 – Supremo Tribunal Federal (STF), Ministro(a) Relator(a): Rosa Weber, Data de Julgamento: 29/11/2021, Data de Publicação: 03/12/2021.

f) militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva. (grifos nossos).

Verifica-se, portanto, que se insere na competência privativa do Chefe do Poder Executivo, nos termos do artigo 61, §1º, inciso II, alínea “c”, da CF/88, a iniciativa de leis que disponham sobre servidores públicos, seu regime jurídico e **forma de provimento dos cargos**.

No caso ora analisado, o Projeto de Lei visa alterar o §2º do artigo 3º da Lei Municipal nº 17.396/2009, substituindo a expressão “exclusivamente” por “preferencialmente”, possibilitando, assim, que os 03 (três) cargos de provimento em comissão de Diretor Técnico existentes junto ao sistema de controle interno do Poder Executivo Municipal, possam ser exercidos por servidores ocupantes de cargos de provimento efetivo, ou ainda por servidores exclusivamente comissionados.

Dessa forma, considerando que o Projeto de Lei em análise foi proposto pelo Prefeito Municipal de Marabá, reputa-se por atendida a reserva de iniciativa prevista no artigo 61, §1º, inciso II, alínea “c” da Constituição Federal de 1988.

Por seu turno, o artigo 168 do Regimento Interno da Câmara Municipal de Marabá define o rol daqueles que estão legalmente autorizados a iniciar o processo legislativo inovador, conferindo ao Prefeito Municipal a competência para a iniciativa de Projetos de Lei Ordinária, senão vejamos, *in verbis*:

Art. 168. **A iniciativa de projetos compete:**

(...)

II – Os de lei ordinária:

a) ao Prefeito Municipal; (grifos nossos).

Destarte, verifica-se estar adequada a iniciativa para a deflagração do processo legislativo no caso ora submetido à análise, vez que observada a competência privativa do Chefe do Poder Executivo Municipal para legislar sobre a matéria.

2.3 DA CONSTITUCIONALIDADE MATERIAL E DA LEGALIDADE.

Como é cediço, a regra constitucional é a admissão de servidores mediante concurso público, **ressalvadas as hipóteses de nomeação para cargos em comissão declarados em lei de livre nomeação e exoneração**, os quais devem ser criados exclusivamente para o exercício de atribuições de direção, chefia e assessoramento.

Neste sentido, é o que prescreve o artigo 37, *caput*, inciso II e V, da Constituição Federal de 1988. Confira-se:

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:

(...)

II - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, **ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração;**

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;** (grifos nossos).

É importante ressaltar que, em consonância com as disposições constitucionais supracitadas, o artigo 11, inciso II, alínea “a”, do Regime Jurídico Único do Município de Marabá (Lei Municipal nº 17.331/2008), prescreve que os cargos em comissão serão exercidos, preferencialmente, por servidores ocupantes de cargo de provimento efetivo isolado ou de carreira. Veja-se:

Art. 11 A nomeação precederá a posse e far-se-á:

(...)

II – em comissão, para os cargos de livre nomeação e exoneração por parte dos Chefes dos Poderes do Município.

a) Os cargos em comissão serão exercidos, preferencialmente, por servidores ocupantes de cargo efetivo isolado ou de carreira;

b) A designação para a função gratificada recairá exclusivamente em servidor efetivo.

Nota-se, portanto, que a alteração legislativa ora pretendida no tocante à redação do §2º do artigo 3º da Lei Municipal nº 17.396/2009, reproduz integralmente as disposições contidas no artigo 11, inciso II, alínea “a”, do RJU do Município de Marabá, **estabelecendo que os cargos em comissão de Diretor Técnico existentes junto ao sistema de controle interno do Poder Executivo Municipal, serão exercidos preferencialmente por servidores efetivos, garantindo, na prática, a possibilidade dos referidos cargos públicos também serem providos por servidores exclusivamente comissionados.**

Ademais, é importante destacar que, no julgamento do Recurso Extraordinário nº 1041210, o Supremo Tribunal Federal definiu o **Tema de Repercussão Geral nº 1010**, no qual restou assentado que a criação de cargos comissionados é exceção à regra, e somente se justifica quando presentes os pressupostos constitucionais a seguir dispostos, *in verbis*:

a) A criação de cargos em comissão somente se justifica para o exercício de funções de direção, chefia e assessoramento, não se prestando ao desempenho de atividades burocráticas, técnicas ou operacionais;

b) tal criação deve pressupor a necessária relação de confiança entre a autoridade nomeante e o servidor nomeado;

c) o número de cargos comissionados criados deve guardar proporcionalidade com a necessidade que eles visam suprir e com o número de servidores ocupantes de cargos efetivos no ente federativo que os criar; e

d) as atribuições dos cargos em comissão devem estar descritas, de forma clara e objetiva, na própria lei que os instituir.

Portanto, de acordo com o entendimento firmado pela Suprema Corte, caso não sejam observados os pressupostos constitucionais elencados no Tema de Repercussão Geral nº 1010, a criação dos cargos em comissão será considerada inconstitucional³.

Pois bem. No caso ora submetido à análise, os cargos públicos em relação aos quais se pretende alterar a forma de provimento e possibilitar a sua ocupação também por servidores exclusivamente comissionados, consistem em cargos de Diretor Técnico junto à estrutura administrativa do sistema de controle interno do Poder Executivo municipal, os quais evidentemente se destinam ao desempenho de atribuições de direção, chefia e assessoramento, adequando-se, portanto, aos critérios fixados pelo STF no Tema de Repercussão Geral nº 1010.

Por esta razão, é plenamente viável que os cargos de **Diretor Técnico** criados por meio do §2º do artigo 3º da Lei Municipal nº 17.396/2009, sejam eventualmente providos por servidores exclusivamente comissionados, consoante se extrai das disposições constitucionais contidas no artigo 37, incisos II e V, da CF/88, bem como dos critérios fixados pelo STF no Tema de Repercussão Geral nº 1010.

³ É inconstitucional a criação de cargos em comissão sem a devida observância dos requisitos indispensáveis fixados pelo STF. ADI nº 6655/SE, Relator Ministro Edson Fachin, Julgamento virtual finalizado em 06.05.2022 (info 1053).

Por fim e não menos relevante, vale ainda registrar que no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão nº 44/DF, **o Supremo Tribunal Federal firmou entendimento no sentido de que cabe a cada ente federativo, no exercício de sua autonomia constitucional, definir as condições e percentuais mínimos para o preenchimento dos cargos em comissão, de acordo com suas necessidades burocráticas**⁴.

No âmbito do Município de Marabá, os critérios e condições para o preenchimento dos cargos em comissão estão previstos no artigo 11, inciso II, alínea “a”, do Regime Jurídico Único (Lei Municipal nº 17.331/2008), cujo dispositivo legal estabelece que os cargos em comissão serão providos de forma preferencial por servidores ocupantes de cargo efetivo.

Diante do exposto, constata-se que a alteração legislativa pretendida com a propositura do presente projeto de lei se adequa materialmente ao texto da Constituição Federal de 1988 e da Lei Municipal nº 17.331/2008 (RJU), possuindo, dessa forma, amparo legal e constitucional para a sua regular tramitação.

2.4 DAS EXIGÊNCIAS CONSTITUCIONAIS RELACIONADAS À ESTIMATIVA DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO DA MEDIDA.

Outro aspecto que também deve ser analisado refere-se aos requisitos orçamentário-financeiros que o Projeto de Lei deve atender que para possa ser considerado formalmente constitucional.

Com efeito, o artigo 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), estabelece que qualquer proposta legislativa que crie ou altera despesa obrigatória deve necessariamente vir acompanhada da estimativa do seu impacto orçamento e financeiro. Confira-se:

Art. 113. A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro.

Todavia, no caso em apreço, não se vislumbra a necessidade de instrução dos autos com a estimativa de impacto orçamentário e financeiro exigida pelo artigo 113 do ADCT, tendo em vista que o Projeto de Lei em análise não cria e nem altera despesa obrigatória para o Município de Marabá.

⁴ ADO nº 44/DF. Relator Ministro Gilmar Mendes. Julgamento em 18/04/2023, Publicação em 25/04/2023.

Isto porque, a presente proposta legislativa não altera o quantitativo de cargos comissionados de “Diretor Técnico” previstos no §2º do artigo 3º da Lei Municipal nº 17.396/2009, e nem mesmo majora a remuneração dos referidos cargos.

Como visto, o Projeto de Lei em apreciação apenas substitui a expressão “exclusivamente” por “preferencialmente”, possibilitando, assim, que os 03 (três) cargos de Diretor Técnico existentes junto ao sistema de controle interno do Poder Executivo Municipal, possam ser exercidos por servidores ocupantes de cargos de provimento efetivo, ou ainda por servidores exclusivamente comissionados

Deste modo, inexistindo criação ou alteração de despesa obrigatória por parte da proposta legislativa em análise, torna-se desnecessária a instrução dos autos com a estimativa do impacto orçamentário e financeiro.

2.5 DA TÉCNICA LEGISLATIVA E DOS ASPECTOS FORMAIS DA PROPOSIÇÃO

É cediço que, a elaboração de leis no Brasil deve observar a técnica legislativa adequada, prevista na Lei Complementar federal nº 95/1998, que tem amparo no parágrafo único do artigo 59 da Constituição Federal de 1988.

Ademais, no âmbito da Câmara Municipal de Marabá, o Autor do projeto deve observar e cumprir os aspectos formais previstos no artigo 167 do Regimento Interno, que assim prescreve, *in verbis*:

Art. 167. Além do disposto no artigo 160 deste Regimento, são requisitos dos projetos:

I – ementa elucidativa de seu objetivo;

II – menção de revogação das disposições em contrário, quando for o caso;

III – assinatura do autor ou autores;

IV - justificativa, por escrito, fundamentando a adoção da medida proposta.

§1º A numeração dos artigos dos projetos far-se-á pelo processo ordinal de 1 a 9 e cardinal de 10 em diante.

§2º Os projetos não poderão conter artigos com matérias em antagonismo ou sem relação entre si.

De outra banda, dispõe o artigo 160 do Regimento Interno da CMM que toda proposição será redigida com clareza, em termos explícitos e concisos, observada a técnica legislativa, e, se fizer referência à lei ou tiver sido precedida de estudos, pareceres ou despachos, deverá vir acompanhada dos respectivos textos.

Feita a análise do Projeto de Lei em apreciação, verifica-se que o mesmo atende aos requisitos dispostos nos artigos 160 e 167 do Regimento Interno, pois foi

anexada aos autos a Lei que se pretende alterar, o projeto observa os aspectos formais de técnica legislativa, apresenta ementa clara e objetiva, o pedido apresenta assinatura do autor e justificativa da medida por escrito, numera seus artigos ordinal e cardinalmente de acordo com o ditame, e não há contradições entre seus artigos.

2.6 DAS COMISSÕES PERMANENTES

Antes de ser pautada para discussões e votação no plenário, a proposição em análise precisa ser submetida ao crivo da Comissão de Administração, Saúde, Serviço e Segurança Pública e Seguridade Social, nos termos do artigo 56, inciso XVI, do Regimento Interno da CMM.

2.7 DO QUÓRUM NECESSÁRIO PARA APROVAÇÃO DO PROJETO

A aprovação da presente propositura dependerá do voto favorável da maioria simples, presente a maioria absoluta dos membros da Câmara, nos termos do artigo 219 do Regimento Interno da Câmara Municipal de Marabá.

3. CONCLUSÃO

Diante do exposto, por não se verificar a existência de vícios de inconstitucionalidade ou de ilegalidade que maculem ou impeçam o trâmite regular do processo legislativo em análise, **recomenda-se** à **Comissão de Justiça, Legislação e Redação** a emissão de **parecer favorável** pelo prosseguimento do feito, ante a constitucionalidade, legalidade e viabilidade técnica do projeto, determinando-se o seu encaminhamento à **Comissão de Administração, Saúde, Serviço e Segurança Pública e Seguridade Social**, para emissão de parecer sobre a matéria, conforme determina o artigo 56, inciso XVI, do Regimento Interno da Câmara Municipal de Marabá.

Por fim, registra-se que o quórum necessário para aprovação da matéria em plenário é **voto favorável da maioria simples, presente a maioria absoluta dos membros da Câmara**, nos termos do artigo 219 do Regimento Interno da Câmara Municipal de Marabá.

É o parecer, salvo melhor juízo da Comissão de Justiça, Legislação e Redação.

Marabá-PA, 17 de novembro de 2023.

RÔMULO BARBOSA LIMA
Advogado da Câmara Municipal de Marabá
OAB/PA nº 36194-A