



Parecer Jurídico - Constitucionalidade Nº 01/2024 ao(à) Projeto de Lei Nº 05/2024

Autoria: Dep. Jurídico
Nº do Protocolo: 180/2024
Protocolado em: 13/06/2024 08h41

Projeto de Lei nº 005/2024 - Dispõe sobre a reestruturação do Plano de Cargos, carreiras e vencimentos dos Servidores Públicos do Município de Conselheiro Pena e dá outras - Análise da Constitucionalidade e Legalidade - Vícios formais subjetivos ou materiais - Necessidade de readequação da proposição em análise

I - CONSULTA

Câmara Municipal de Conselheiro Pena/MG, solicita parecer dessa Assessoria Jurídica, quanto aos termos do Projeto de Lei nº 005/2024, que dispõe sobre a reestruturação do Plano de Cargos, carreiras e vencimentos dos Servidores Públicos do Município de Conselheiro Pena e dá outras. Referido Projeto de Lei é de autoria do Poder Executivo Municipal. Eis o relatório, no essencial.

II - ANÁLISE JURÍDICA

2.1. Repartição de competências: competência municipal

Cumprido destacar que o presente projeto de Lei dispõe sobre a organização administrativa dos Servidores Públicos Municipais de Conselheiro Pena e contém outras providências.

Nesse sentido, torna-se necessário ressaltar que o art. 18 da Constituição Federal de 1988, inaugurando o tema da organização do Estado, prevê que "A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos dessa Constituição."

O termo "autonomia política", sob o ponto de vista jurídico, congrega um conjunto de capacidades conferidas, aos Entes federados, para instituir a sua organização, legislação, a administração e o governo próprios.

Na lição de ALMEIDA, "afastando-se, em parte, da técnica tradicional, a Constituição de 1988 não se limitou a demarcar a área das competências municipais, circunscrevendo-as à categoria genérica dos assuntos concernentes ao peculiar interesse do Município".¹

A autoadministração e a autolegislação, contemplando o conjunto de competências materiais e legislativas, previstas, na Constituição Federal, para os Municípios, é tratada, no art. 30 da Constituição Federal, nos seguintes termos:





MUNICÍPIO DE CONSELHEIRO PENA

CÂMARA DE VEREADORES DE CONSELHEIRO PENA

PODER LEGISLATIVO



Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

O interesse local se caracteriza pela predominância (e não pela exclusividade) do interesse para o Município, em relação ao do Estado e da União, o que se consubstancia através da competência legislativa exclusiva. Ou, como bem ensina ele Lopes Meirelles:

[...] não há interesse municipal que não 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, através dos Estados a que pertencem. O que define e caracteriza o “peculiar interesse”,

Sendo assim, nota-se que o Projeto de Lei nº 005/2024 trata de matéria de competência do Município em face do interesse local, encontrando amparo no art. 30, I da Constituição Federal. Assim, concluímos que o Município de Conselheiro Pena possui plena competência para legislar sobre a matéria em comento.

2.2. Da Iniciativa ao processo legislativo

A divisão das funções-atividades/deveres do Estado decorre do seu poder político; mas não implicando na sua divisão, vez que ele é uno, indivisível e indelegável. O que se “separa”, dentro do constitucionalismo pátrio é o seu exercício, segundo dispõe a Constituição que organiza o Estado declinando competências e prevendo os órgãos e autoridades responsáveis por cada uma.

Essa organização estatal, por conseguinte, dá-se pela divisão das funções-atividades/deveres assumidos, além de ter como finalidade a própria organização, e tentar impedir ou, ao menos, limitar o abuso do poder por aqueles que possuem uma autoridade funcional.

Conforme PAULO e ALEXANDRINO³ a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 além de aderir a esta teoria, adotou o sistema flexível das funções do Estado ao possibilitar que tanto o Judiciário quanto o Legislativo desempenhem funções administrativas ao exercerem a gestão de seus bens, serviços e pessoal, bem como quando possibilita ao Executivo e ao Judiciário exercerem a função legislativa, ao lhes permitir a elaboração de regimentos internos e medidas provisórias, por exemplo, e ao permitir ao Executivo e ao Legislativo a possibilidade de poderem exercer a função de processar e julgar processos administrativos e no caso do Legislativo, ainda quando processa e julga autoridades acusadas pela prática dos crimes de responsabilidade em conformidade com a norma do art. 52, I, II e parágrafo único da CRFB/1988.

O “Princípio da Separação dos Poderes”, esculpido no art. 2º, da CF/88, é de observância obrigatória pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Foram distribuídas funções típicas e atípicas, aos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, os quais, entre si, são independentes e harmônicos.

A mesma norma que institui a separação dos poderes proíbe ingerências indevidas de um poder sobre outro, de forma a garantir a já referida harmonia, motivo pelo qual a Constituição Federal estabeleceu determinadas matérias para as quais há reserva de iniciativa ao Chefe do Poder Executivo, por dizerem respeito a questões que estão sob o controle e gerenciamento do exercente





MUNICÍPIO DE CONSELHEIRO PENA

CÂMARA DE VEREADORES DE CONSELHEIRO PENA

PODER LEGISLATIVO



máximo desse poder.

Quando se classificam as espécies de deflagração do processo legislativo, entre privativa, concorrente e conjunta, calha, neste momento, mencionar, com maior atenção a primeira delas. Neste tipo de iniciativa “exclusiva”, encontramos “sua razão de ser na ideia de que as matérias nela previstas são de interesse primordial e essencial daqueles aos quais se destinam, de modo que a sua regulamentação fica sob a responsabilidade especial dos que gostam dessa iniciativa”(4).

Segundo TELLES JÚNIOR⁵, “a iniciativa privativa, também chamada iniciativa reservada, é a que pertence, com exclusividade, a um determinado titular do direito de iniciativa das leis”. O mesmo autor corrobora os entendimentos acima delineados, quanto à independência e harmonia dos poderes estatais, in verbis:

É oportuno observar que a iniciativa privativa é imposição de um princípio fundamental da Democracia moderna: do princípio da independência dos Poderes do Estado. A Constituição brasileira, logo em seu art. 2º, estabelece que o Legislativo, o Executivo e o Judiciário são Poderes independentes uns dos outros.

Essa independência, que divide e descentraliza o Poder (embora conservando a harmonia entre os três Poderes), permite a limitação do Poder pelo próprio Poder, e constitui um predicado preeminente do regime democrático.

Poderes independentes, funções independentes. De fato, cada um dos três Poderes possui, por determinação constitucional, algumas funções próprias, específicas, que lhe são privativas. Como não poderia deixar de ser, cada Poder tem aquelas funções que o caracterizam. Entre essas funções, estão as iniciativas privativas de cada Poder.

Na Constituição Federal, a reserva de iniciativa está prevista no art. 61, §1º, os inúmeros casos em que apenas o Chefe do Poder Executivo poderá deflagrar o processo legislativo.

Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

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

II - disponham sobre:

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

Para os fins do direito municipal, relevante é a observância das normas previstas na Constituição Federal, mas, especialmente, na Estadual, quanto à iniciativa para

o processo legislativo, já que, em caso de eventual controle de constitucionalidade, o parâmetro para a análise da conformidade vertical se dá em relação ao disposto na Constituição Mineira, conforme estatuem o art. 125, § 2º, da CF/88 e o art. 118, da CE/MG. Apenas excepcionalmente, o parâmetro da constitucionalidade será a Constituição Federal, desde que se trate de normas constitucionais de reprodução obrigatória (STF, RE nº 650.898/RS).

Nesse caso, refere o art. 66, III da Constituição Estadual:





MUNICÍPIO DE CONSELHEIRO PENA

CÂMARA DE VEREADORES DE CONSELHEIRO PENA

PODER LEGISLATIVO



Art. 66 – São matérias de iniciativa privativa, além de outras previstas nesta Constituição:

III – do Governador do Estado:

[...]

b) a criação de cargo e função públicos da administração direta, autárquica e fundacional e a fixação da respectiva remuneração, observados os parâmetros da Lei de Diretrizes Orçamentárias;

[...]

d) o quadro de empregos das empresas públicas, sociedades de economia mista e demais entidades sob controle direto ou indireto do Estado;

e) a criação, estruturação e extinção de Secretaria de Estado, órgão autônomo e entidade da administração indireta;

Dentro do “Princípio da Simetria Federativa”, em âmbito Municipal, o art. 38 da Lei Orgânica Municipal dispõe que a iniciativa para proposições de projetos dessa natureza é privativa do Chefe do Poder Executivo.

Art. 38 – São matérias de iniciativa privativa, além, de outras previstas nesta Lei Orgânica:

II – do Prefeito Municipal:

a) iniciar o processo legislativo de criação de cargo e função pública da administração direta, autárquica e fundacional e a fixação da respectiva remuneração, observados os parâmetros da Lei das Diretrizes Orçamentárias;

b) o quadro de empregos das empresas públicas, sociedades de economia mista e demais entidades sob controle direto ou indireto do Município;

c) a criação, estruturação e extinção de Secretaria Municipal, órgão autônomo e entidade da administração pública, exceto as da defensoria do povo;

d) os planos plurianuais, as diretrizes orçamentárias e orçamentos anuais;

Acerca do assunto, entende o autor Hely Lopes Meireles(6):

Leis de iniciativa exclusiva do prefeito são aquelas em que só a ele cabe o envio de projeto à câmara. Nessa categoria estão as que disponham sobre a criação, estruturação e atribuição das secretarias, órgãos e entidades da administração pública municipal a criação de cargos, funções e empregos públicos na administração direta ou autárquica; fixação e aumento de sua remuneração; o regime jurídico dos servidores municipais; e o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias, os orçamentos anuais, créditos suplementares e especiais.

Vale dizer, em conclusão, na esteira de TELLES JÚNIOR(7) que quando a iniciativa da lei é exercida por quem não lhe seja titular, incorre-se em usurpação de direito e, conseqüentemente, da própria Constituição. Diz o autor ainda: “Por exemplo, a iniciativa exercida por Deputado, sobre matéria que a Constituição reserva para a iniciativa privativa do Presidente da República, é usurpação de um direito do Presidente e violação de dispositivo constitucional”. E conclui:

Observe-se que a iniciativa usurpada, além de ser violação de dispositivos específicos da Constituição, é atentado contra o princípio fundamental da independência dos Poderes.

Conseqüentemente, é ato absolutamente nulo. É iniciativa inválida, insanável, insusceptível de convalidação. Sendo nulo, nulos são seus eventuais efeitos. A lei resultante de iniciativa usurpada é lei inválida.





MUNICÍPIO DE CONSELHEIRO PENA

CÂMARA DE VEREADORES DE CONSELHEIRO PENA

PODER LEGISLATIVO



Assim, no que tange a competência e a iniciativa, patente é o resguardo jurídico Municipal ao autor em questão.

2.3. Da análise meritória de constitucionalidade e adequação legislativa

Quanto à matéria de fundo do Projeto de Lei, a Constituição Federal determina, em seu art. 39, caput, a exigência de um plano de cargos, carreira e vencimentos de servidores públicos, fixado por lei, regulamentando o regime jurídico incidente.

Tudo isso, observando a natureza, o grau de responsabilidade e a complexidade dos cargos componentes de cada carreira.

No caso em tela, projeto visa ajustar o regime jurídico consolidando normas e regularizando a realidade dos servidores em face da legislação vigente, conforme discricionariedade do próprio Chefe do Executivo que tem a função de exercer a Chefia da Administração Pública Municipal.

Não obstante, há que se considerar o disposto no art. 113 da ADCT sobre o tema, in verbis:

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

No mesmo sentido, a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000) impõe restrições importantes quanto à criação de despesas com pessoal, visando a manutenção do equilíbrio das contas públicas. O artigo 21 da LRF(9) veda a criação (8) 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.

I - o ato que provoque aumento da despesa com pessoal e não atenda:

- às exigências dos arts. 16 e 17 desta Lei Complementar e o disposto no inciso XIII do caput do art. 37 e no § 1º do art. 169 da Constituição Federal; e (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020)
- ao limite legal de comprometimento aplicado às despesas com pessoal inativo; (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020)

de despesas com pessoal nos 180 dias anteriores ao final do mandato dos titulares dos Poderes ou órgãos referidos no artigo 20, bem como a concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, criação de cargos, empregos e funções, ou alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa.

Além disso, assim como o art. 113 ADCT, o art. 1610 da LRF exige, ainda, que a proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita seja acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro, bem como da

II - o ato de que resulte aumento da despesa com pessoal nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores ao final do mandato do titular de Poder ou órgão referido no art. 20; (Redação dada pela Lei Complementar nº 173, de 2020)

III - o ato de que resulte aumento da despesa com pessoal que preveja parcelas a serem implementadas em períodos posteriores ao final do mandato do titular de Poder ou órgão referido no art. 20; (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020)





MUNICÍPIO DE CONSELHEIRO PENA

CÂMARA DE VEREADORES DE CONSELHEIRO PENA

PODER LEGISLATIVO



IV - a aprovação, a edição ou a sanção, por Chefe do Poder Executivo, por Presidente e demais membros da Mesa ou órgão decisório equivalente do Poder Legislativo, por Presidente de Tribunal do Poder Judiciário e pelo Chefe do Ministério Público, da União e dos Estados, de norma legal contendo plano de alteração, reajuste e reestruturação de carreiras do setor público, ou a edição de ato, por esses agentes, para nomeação de aprovados em concurso público, quando: (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020)

a) resultar em aumento da despesa com pessoal nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores ao final do mandato do titular do Poder Executivo; ou (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020)

b) resultar em aumento da despesa com pessoal que preveja parcelas a serem implementadas em períodos posteriores ao final do mandato do titular do Poder Executivo. (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020)

§ 1º As restrições de que tratam os incisos II, III e IV: (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020)

I - devem ser aplicadas inclusive durante o período de recondução ou reeleição para o cargo de titular do Poder ou órgão autônomo; e (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020)

II - aplicam-se somente aos titulares ocupantes de cargo eletivo dos Poderes referidos no art. 20. (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020)

§ 2º Para fins do disposto neste artigo, serão considerados atos de nomeação ou de provimento de cargo público aqueles referidos no § 1º do art. 169 da Constituição Federal ou aqueles que, de qualquer modo, acarretem a criação ou o aumento de despesa obrigatória. (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020)

I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subseqüentes;

II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

declaração de que o aumento tem adequação com a lei orçamentária anual, compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

No caso em análise, com o ajuste a remuneração dos servidores, há a criação de despesas obrigatórias, portanto, a proposição legislativa deve ser acompanhada de estimativa de impacto orçamentário e financeiro, a ausência dessas, do modo que se verifica, acarreta a inadequação do projeto de lei.

Ainda, conforme a Súmula Vinculante 42 do STF considera-se inconstitucional a vinculação do reajuste de vencimentos de servidores estaduais ou municipais a índices federais de correção monetária, por afronta à autonomia dos entes subnacionais para concederem os reajustes aos seus servidores. Questão que sugere observância.

Noutro vértice, importa anotar o Tema 1157 que fixou a seguinte tese:

É vedado o reenquadramento, em novo Plano de Cargos, Carreiras e Remuneração, de servidor admitido sem concurso público antes da promulgação da Constituição Federal de 1988, mesmo que beneficiado pela estabilidade excepcional do artigo 19 do ADCT, haja vista que esta regra transitória





MUNICÍPIO DE CONSELHEIRO PENA

CÂMARA DE VEREADORES DE CONSELHEIRO PENA

PODER LEGISLATIVO



não prevê o direito à efetividade, nos termos do artigo 37, II, da Constituição Federal e decisão proferida na ADI 3609 (Rel. Min. DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, DJe. 30/10/2014).

A análise do Tema 1157 do STF reforça que qualquer medida que vise a estabilização ou enquadramento de servidores em novos planos de cargos, sem a realização de concurso público, viola diretamente o princípio da igualdade de acesso aos cargos públicos e a moralidade administrativa.

No mesmo viés, o artigo 37, inciso II, da CF/88, estabelece que a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos. Qualquer tentativa de enquadramento de servidores sem o devido concurso público em novos planos de cargos, conforme se verifica no Projeto de Lei, é de notável inconstitucionalidade.

Destaca-se, ainda, que criação de cargos de provimento em comissão e funções gratificadas deve observar estritamente os requisitos constitucionais, sendo destinados exclusivamente às atribuições de direção, chefia e assessoramento. A criação desses cargos, sem respeitar as referidas exigências, infringe os princípios da legalidade, moralidade administrativa, impessoalidade e razoabilidade e resulta em inconstitucionalidade.

Pois bem. Feitas essas considerações, o presente Projeto de Lei mostra-se ofensivo ao ordenamento jurídico, em relação aos aspectos supra.

III - CONCLUSÃO

Pelo exposto, esta assessoria jurídica recomenda fortemente a readequação da proposição ao elencado acima, a fim de que sejam sanadas as irregularidades apontadas.

É o entendimento, sub censura.

1 ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. Competências na Constituição de 1988. 3 ed. São Paulo: Atlas, 2005. p. 113.

inscrito como dogma constitucional, é a predominância do interesse do município sobre o Estado ou a União.2

2 MERIELLES, Hely Lopes. Direito municipal brasileiro. 4.ed. São Paulo: revista dos tribunais, 1981, p. 86.

3 PAULO, Vicente; ALEXANDRINO, Marcelo. Direito Constitucional Descomplicado. Rio de Janeiro: Editora Impetus, 2007. p. 381; BRASIL, 2013.

4 GUERRA, Sidney; MERÇON, Gustavo. Direito Constitucional aplicado à função legislativa. Rio de Janeiro: América Jurídica, 2002. p. 264.

5 TELLES JUNIOR, Goffredo. Estudos. 2. ed. - São Paulo: Saraiva, 2016. p. 75

6 MERIELLES, Hely Lopes. Direito Municipal Brasileiro. 15ª edição, São Paulo, Malheiros Editores, 2006, pp. 732/733.

7 TELLES JUNIOR, Goffredo. Estudos. 2. ed. - São Paulo: Saraiva, 2016. p. 76

9 Art. 21. É nulo de pleno direito: (Redação dada pela Lei Complementar nº 173, de 2020)

10 Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de: (Vide ADI 6357)

Câmara de Vereadores de Conselheiro Pena,





MUNICÍPIO DE CONSELHEIRO PENA

CÂMARA DE VEREADORES DE CONSELHEIRO PENA

PODER LEGISLATIVO



em 13 de junho de 2024.

Arthur Magno e Silva Guerra
Assessor de Controle de Constitucionalidade

Documento assinado digitalmente por Arthur Magno e Silva Guerra conforme MP nº 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP - Brasil. Para verificar a autenticidade deste documento, acesse: camaraconselhoitropena.gwlegis.com.br/validador e informe o código **OFH20-9VPRR-QJ9GX-TSZL-RH3AL** ou escaneie o QR Code do cabeçalho.



Praça João Luiz da Silva, nº 156 - 1.º piso, Palácio Municipal Juarez Ferraz - Centro - CEP 35.240-000 - Conselheiro Pena - MG - Contato: (33) 99127-0041 - Email: cvcpena@hotmail.com - Site: <http://www.cmcpena.mg.gov.br> - CNPJ nº 38.513.669/0001-50





MUNICÍPIO DE CONSELHEIRO PENA

CÂMARA DE VEREADORES DE CONSELHEIRO PENA

PODER LEGISLATIVO



EXTRATO DE ASSINATURAS ELETRÔNICAS

Documento: Parecer Jurídico - Constitucionalidade Nº 01/2024 ao(à) Projeto de Lei Nº 05/2024

Status: processo de assinatura **FINALIZADO**

Data da Versão do Doct.: 13/06/2024 08:39:53

Hash Interno: fr8gafmdnez5myjgk1nwrko6neg2i8f0nxoitxve



Chave de Verificação

OFH20-9VPRR-QJ9GX-TSZZL-RH3AL

Para verificar a autenticidade deste extrato, acesse: www.camaraconselheiropena.gwlegis.com.br/validador e informe a chave de verificação.

Lista de Signatários Deste Documento

| CPF | Nome Completo | Status da Assinatura |
|----------------|-----------------------------|-------------------------------------|
| 023.***.***-25 | Arthur Magno e Silva Guerra | Assinado em 13/06/2024 08:40 |

Documento assinado digitalmente por Arthur Magno e Silva Guerra conforme MP nº 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP - Brasil. Para verificar a autenticidade deste documento, acesse: camaraconselheiropena.gwlegis.com.br/validador e informe o código **OFH20-9VPRR-QJ9GX-TSZZL-RH3AL** ou escaneie o QR Code do cabeçalho.



Praça João Luiz da Silva, nº 156 - 1.º piso, Palácio Municipal Juarez Ferraz - Centro - CEP 35.240-000 - Conselheiro Pena - MG - Contato: (33) 99127-0041 - Email: cvcpena@hotmail.com - Site: <http://www.cmcpena.mg.gov.br> - CNPJ nº 38.513.669/0001-50

