



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
Assessoria Jurídica Legislativa

PARECER AJL/CMT Nº 16/2021.

Teresina (PI), 19 de fevereiro de 2021.

Assunto: Projeto de Lei Complementar nº 16/2021

Autor: Prefeito Municipal

Ementa: "Revoga dispositivo da Lei Complementar Municipal nº 3.748, de 4 de abril de 2008 (Reorganiza o Sistema de Cargos e Salários da Carreira de Auditor-Fiscal da Receita Municipal), com modificações posteriores, em especial pela Lei Complementar nº 4.121, de 25 de maio de 2011, na forma que especifica".

I – RELATÓRIO

O Prefeito Municipal de Teresina apresentou projeto de lei complementar que "Revoga dispositivo da Lei Complementar Municipal nº 3.748, de 4 de abril de 2008 (Reorganiza o Sistema de Cargos e Salários da Carreira de Auditor-Fiscal da Receita Municipal), com modificações posteriores, em especial pela Lei Complementar nº 4.121, de 25 de maio de 2011, na forma que especifica".

Em mensagem de nº 04/2021, o Chefe do Executivo esclareceu o seguinte:

Nessa toada, buscando atender, da melhor forma possível, aos princípios e normas que regem a atividade administrativa, especialmente aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade e eficiência, e tendo em vista a supremacia do interesse público, que faculta ao Poder Público, a qualquer tempo, rever seus atos, vimos, em nome do Município de Teresina, propor adequações ao quadro funcional do Município, especificamente no que concerne ao cargo de Secretário Executivo da Secretaria Municipal de Finanças - SEMF.

Com efeito, a Lei Complementar nº 4.121/2011 inseriu, na Lei Complementar nº 3.748/2008 (Reorganização dos Cargos e Salários da Carreira de Auditor-Fiscal da Receita Municipal), o art. 31-A, que, em seu inciso I, limitou o leque de opção de escolha do Chefe do Poder Executivo Municipal em relação ao ocupante do cargo de Secretário Executivo de Finanças.

Dentro dessa perspectiva, vale destacar que o cargo de Secretário Executivo da SEMF é eminentemente cargo de confiança, e, portanto, de livre nomeação do Chefe do Poder Executivo, razão pela qual limitar sua possibilidade de escolha não é razoável. Assim, o Projeto em epígrafe busca, tão somente, revogar o inciso I, do art. 31-A, da Lei Complementar nº 3.748/2008, com alterações posteriores.

Por fim, o Chefe do Poder Executivo Municipal requereu, com base no art. 52, da Lei Orgânica do Município de Teresina – LOM, regime de urgência no exame e



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
Assessoria Jurídica Legislativa

deliberação da matéria em comento, tendo em vista a importância do projeto de lei complementar em análise.

Seguindo sistemática do processo legislativo municipal, esta Assessoria Jurídica Legislativa foi instada a emitir parecer jurídico.

É, em síntese, o relatório.

II – DO PROCESSO LEGISLATIVO DA CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA E A POSSIBILIDADE DE MANIFESTAÇÃO DA ASSESSORIA JURÍDICA LEGISLATIVA.

O Regimento Interno da Câmara Municipal de Teresina – RICMT estabelece o seguinte:

Art. 56. As proposições sujeitas à deliberação do Plenário receberão parecer técnico-jurídico da Assessoria Jurídica Legislativa da Câmara Municipal de Teresina, devidamente assinado por Assessor Jurídico detentor de cargo de provimento efetivo.

[...]

§ 2º O parecer emitido pela Assessoria Jurídica Legislativa consistirá em orientação sobre os aspectos constitucional, legal, jurídico, regimental e de técnica legislativa da respectiva proposição, podendo ser aceito ou rejeitado pelas comissões. (Texto alterado pela Resolução Normativa nº 101/2016, publicada no DOM nº 1.993, de 19 de dezembro de 2016)

§ 3º Caso a Comissão não acate o parecer técnico-jurídico, emitirá novo parecer, devidamente fundamentado, o qual prevalecerá.

Assim, a norma referida estabelece expressamente a possibilidade de emissão de parecer escrito sobre as proposições legislativas, exatamente o caso ora tratado.

Contudo, impende salientar que a manifestação deste órgão de assessoramento jurídico, autorizada por norma deste Parlamento municipal, trata-se de orientação meramente opinativa. Portanto, **a opinião jurídica exarada neste parecer não tem força vinculante**, podendo seus fundamentos ser utilizados ou não pelas Comissões Legislativas especializadas e pelos demais membros dessa Casa.

Dessa forma, a opinião técnica desta Assessoria Jurídica **não substitui a manifestação das Comissões especializadas** e, por conseguinte, não atenta contra a soberania popular representada pela manifestação dos Vereadores, uma vez que somente os parlamentares, na condição de representantes eleitos do povo, podem analisar todas as circunstâncias e nuances (questões sociais e políticas) de cada proposição.



III – EXAME DE ADMISSIBILIDADE

Inicialmente, observa-se que o projeto está redigido em termos claros, objetivos e concisos, em língua nacional e ortografia oficial, devidamente subscrito por seu autor, além de trazer o assunto sucintamente registrado em ementa, tudo na conformidade do disposto nos arts. 99 e 100, ambos do Regimento Interno da Câmara Municipal de Teresina - RICMT.

Verifica-se, ainda, a existência de mensagem contendo justificativa escrita, atendendo ao disposto no art. 101 da mesma norma regimental.

Ademais, percebe-se que a distribuição do texto também está dentro dos padrões exigidos pela técnica legislativa, não merecendo qualquer reparo.

Destarte, restam-se cumpridos os requisitos de admissibilidade.

IV– ANÁLISE SOB O PRISMA REGIMENTAL

DO REGIME DE URGÊNCIA

No que tange à urgência, o Prefeito Municipal está autorizado a solicitá-la com base no art. 52, *caput* e §§ 1º e 2º, da Lei Orgânica do Município de Teresina - LOM, senão vejamos:

Art. 52. O Prefeito poderá solicitar urgência para apreciação de projeto de sua iniciativa. (grifo nosso)

§ 1º Se, no caso deste artigo, a Câmara Municipal não se manifestar em até 30 (trinta) dias, a proposição será incluída na ordem do dia, sobrestando-se a deliberação a qualquer outra matéria. (grifo nosso)

§ 2º O prazo disposto no parágrafo anterior não flui nos períodos de recesso da Câmara Municipal, nem se aplica aos projetos de codificação. (grifo nosso)

No mesmo sentido, dispõe o art. 132, *caput* e §§ 1º e 2º, do Regimento Interno da Câmara Municipal de Teresina – RICMT, *in verbis*:

Art. 132. Urgência é a dispensa, aprovada em Plenário por maioria simples, da exigência de interstícios ou formalidades regimentais na tramitação e instrução do processo legislativo, quando se tratar de matéria de relevante interesse público ou de requerimento escrito que o exigir.



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
Assessoria Jurídica Legislativa

§ 1º O regime de urgência poderá ser requerido por qualquer Vereador ou pelo Prefeito, quando este solicitar, nos projetos de sua iniciativa.

§ 2º Quando o regime de urgência for solicitado pelo Prefeito e a Câmara Municipal não se manifestar em até 30 (trinta) dias, a proposição será incluída na ordem do dia, sobrestando-se a deliberação a qualquer outra matéria, excetuando-se nos períodos de recesso legislativo ou quando se tratar de projetos de codificação. (grifo nosso)

V- ANÁLISE SOB O PRISMA CONSTITUCIONAL E LEGAL

Quanto à iniciativa legislativa, a referida proposição não apresenta qualquer óbice, haja vista que a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 – CRFB/88 estabelece que são de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que disponham sobre a criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica, bem como a criação de órgãos da administração pública. Eis a redação do mencionado dispositivo constitucional:

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:

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

(...)

e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

No mesmo sentido, tem-se o disposto no art. 75, §2º, inciso II, alínea “a”, da Constituição do Estado do Piauí, e no art. 51, inciso I, da Lei Orgânica do Município de Teresina – LOM, respectivamente:

Art. 75. A iniciativa das leis complementares e das leis ordinárias cabe a qualquer membro ou comissão da Assembleia Legislativa, ao



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
Assessoria Jurídica Legislativa

Governador do Estado, ao Tribunal de Justiça, ao Procurador-Geral de Justiça e aos cidadãos, na forma prevista nesta Constituição.

(...)

§2º São de iniciativa privativa do Governador as leis que:

(...)

II – disponham sobre:

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

(...)

d) criação e extinção de secretarias e órgãos da administração pública;
(grifo nosso)

Art. 51. São de iniciativa exclusiva do Prefeito as leis que disponham sobre:

I – criação de cargos, empregos ou funções públicas, aumento de vencimentos ou vantagens dos servidores do Poder Executivo;

(...)

IV – criação, estruturação e atribuições dos órgãos da administração direta ou indireta; *(grifo nosso)*

A competência privativa de iniciativa do Executivo Municipal também encontra arrimo no art. 71, incisos V e IX, da LOM que reza:

Art. 71. Compete privativamente ao Prefeito:

(...)

V - dispor sobre a organização e o funcionamento da administração municipal, na forma da lei;

(...)

IX - prover e extinguir cargos, empregos e funções públicas municipais, na forma da lei; *(grifo nosso)*

Sobre o tema, o administrativista Hely Lopes Meirelles esclarece, de forma objetiva, o seguinte:

*Leis de iniciativa da Câmara ou, mais propriamente, de seus vereadores, são todas as que a lei orgânica municipal não reserva, expressa ou privativamente à iniciativa do prefeito. As leis orgânicas municipais devem reproduzir, entre as matérias previstas nos artigos 61, § 1º, e 165 da Constituição Federal, as que se inserem no âmbito da competência municipal. **São, pois, da iniciativa do prefeito como Chefe do Executivo local, os projetos de lei que disponham sobre a criação, estruturação e atribuição das secretarias, órgãos e entes da Administração Pública Municipal; criação de cargos, funções ou empregos públicos na***



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
Assessoria Jurídica Legislativa

*Administração direta, autárquica e fundacional do Município; o regime jurídico único e previdenciário dos servidores municipais, fixação e aumento de sua remuneração; o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias, o orçamento anual e os créditos suplementares e especiais. Os demais projetos competem concorrentemente ao prefeito e à Câmara, na forma regimental. (MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. 7ª ed. p.443) (grifo nosso)*

O projeto de lei em análise, portanto, encontra-se em conformidade com o exigido pelo ordenamento jurídico em vigor, haja vista que foi enviado a esta Casa Legislativa através da Mensagem nº 04/2021, de autoria do Chefe do Poder Executivo Municipal.

Quanto ao teor do texto, vê-se que a proposição objetiva revogar o art. 31-A da Lei Complementar Municipal nº 3.748, de 4 de abril de 2008 (Reorganiza o Sistema de Cargos e Salários da Carreira de Auditor-Fiscal da Receita Municipal), acrescido pela Lei Complementar nº 4.121, de 25 de maio de 2011, com o fim de conferir o Chefe do Executivo Municipal a discricionariedade necessária para o preenchimento dos cargos em comissão especificados no art. 31-A.

Segundo o texto em vigor, o cargos em comissão referidos no art. 31-A serão exercidos por ocupantes de cargos efetivos de Auditor-Fiscal da Receita Municipal (ativo ou inativo).

Sobre a temática, convém destacar que servidores comissionados são aqueles que ocupam cargo de forma transitória, nomeados e exonerados livremente pela autoridade competente (exoneração *ad nutum*). Trata-se, portanto, de uma exceção à regra do concurso público, tendo em vista que os cargos são de livre nomeação e exoneração (art. 37, II, CF).

Nesse diapasão, cumpre assinalar que a escolha do servidor a ser nomeado pode ocorrer entre servidores que já ocupam cargo público ou pessoas que não integram o quadro funcional da Administração Pública, nos limites a serem fixados na lei (art. 37, V, CF). Além disso, somente é possível a nomeação de servidor em comissão para cargos de chefia, direção ou assessoramento.

Vale ressaltar que a liberdade de nomeação para cargos em comissão é ressalvada pelos princípios administrativos, especialmente os princípios da impessoalidade e



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
Assessoria Jurídica Legislativa

moralidade, impedindo o nepotismo na Administração Pública, conforme Súmula Vinculante nº 13, STF.

Noutro passo, impende ressaltar ponto diferencial entre os cargos em comissão e as função de confiança, embora ambos se relacionem ao exercício de atividade de chefia, direção ou assessoramento, as funções de confiança somente podem ser exercidas por servidores públicos estatutários ocupantes de cargo efetivo, enquanto os cargos de confiança podem ser preenchidos por pessoa não integrante da Administração pública.

Por fim, quanto à Lei Complementar nº 173, de 27 de maio de 2020(Estabelece o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19), altera a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, e dá outras providências), vale transcrever as vedações do art. 8º, *in verbis*:

Art. 8º Na hipótese de que trata o art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios afetados pela calamidade pública decorrente da pandemia da Covid-19 ficam proibidos, até 31 de dezembro de 2021, de:

I - conceder, a qualquer título, vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a membros de Poder ou de órgão, servidores e empregados públicos e militares, exceto quando derivado de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior à calamidade pública;

II - criar cargo, emprego ou função que implique aumento de despesa; III - alterar estrutura de carreira que implique aumento de despesa;

IV - admitir ou contratar pessoal, a qualquer título, ressalvadas as reposições de cargos de chefia, de direção e de assessoramento que não acarretem aumento de despesa, as reposições decorrentes de vacâncias de cargos efetivos ou vitalícios, as contratações temporárias de que trata o inciso IX do caput do art. 37 da Constituição Federal, as contratações de temporários para prestação de serviço militar e as contratações de alunos de órgãos de formação de militares;

V - realizar concurso público, exceto para as reposições de vacâncias previstas no inciso IV;

VI - criar ou majorar auxílios, vantagens, bônus, abonos, verbas de representação ou benefícios de qualquer natureza, inclusive os de cunho indenizatório, em favor de membros de Poder, do Ministério Público ou da Defensoria Pública e de servidores e empregados públicos e militares, ou ainda de seus dependentes, exceto quando derivado de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior à calamidade;



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
Assessoria Jurídica Legislativa

VII - criar despesa obrigatória de caráter continuado, ressalvado o disposto nos §§ 1º e 2º;

VIII - adotar medida que implique reajuste de despesa obrigatória acima da variação da inflação medida pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), observada a preservação do poder aquisitivo referida no inciso IV do caput do art. 7º da Constituição Federal;

IX - contar esse tempo como de período aquisitivo necessário exclusivamente para a concessão de anuênios, triênios, quinquênios, licenças-prêmio e demais mecanismos equivalentes que aumentem a despesa com pessoal em decorrência da aquisição de determinado tempo de serviço, sem qualquer prejuízo para o tempo de efetivo exercício, aposentadoria, e quaisquer outros fins.

§ 1º O disposto nos incisos II, IV, VII e VIII do caput deste artigo não se aplica a medidas de combate à calamidade pública referida no caput cuja vigência e efeitos não ultrapassem a sua duração.

§ 2º O disposto no inciso VII do caput não se aplica em caso de prévia compensação mediante aumento de receita ou redução de despesa, observado que:

I - em se tratando de despesa obrigatória de caráter continuado, assim compreendida aquela que fixe para o ente a obrigação legal de sua execução por período superior a 2 (dois) exercícios, as medidas de compensação deverão ser permanentes; e

II - não implementada a prévia compensação, a lei ou o ato será ineficaz enquanto não regularizado o vício, sem prejuízo de eventual ação direta de inconstitucionalidade.

§ 3º A lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária anual poderão conter dispositivos e autorizações que versem sobre as vedações previstas neste artigo, desde que seus efeitos somente sejam implementados após o fim do prazo fixado, sendo vedada qualquer cláusula de retroatividade.

§ 4º O disposto neste artigo não se aplica ao direito de opção assegurado na Lei nº 13.681, de 18 de junho de 2018, bem como aos respectivos atos de transposição e de enquadramento.

§ 5º O disposto no inciso VI do caput deste artigo não se aplica aos profissionais de saúde e de assistência social, desde que relacionado a medidas de combate à calamidade pública referida no caput cuja vigência e efeitos não ultrapassem a sua duração. (grifos nossos)

Da análise do dispositivo acima transcrito, especialmente o inciso IV, observa-se que a preocupação do legislador, quanto às reposições de cargos de chefia, de direção e de assessoramento, refere-se ao aumento de despesa.

Desse modo, o inciso menciona que a permissão à mobilidade dos cargos em comissão de chefia, direção e assessoramento dar-se-á, tão somente, na hipótese de reposição e sem acarretar aumento de despesa.



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
Assessoria Jurídica Legislativa

A corroborar a ideia defendida, segue o posicionamento da Procuradoria-Geral do Distrito Federal, no âmbito da sua atividade consultiva, segundo se observa a seguir:

Parecer Referencial SEI-GDF n.º 08/2020 - PGDF/PGCONS/CHEFIA

Ainda acerca do tema, não se vislumbra óbice aos rearranjos que a Administração Pública, não raro, se encontra na contingência de realizar no que diz com os cargos de chefia, direção e assessoramento, para se acomodar às necessidades sempre dinâmicas do complexo aparelho estatal, consistentes na transformação ou realocação de cargos, como, por exemplo, na transformação de um cargo em comissão anteriormente ocupado em dois outros com remunerações inferiores, desde que a soma das despesas com os novos cargos não ultrapassem a despesa do cargo objeto da transformação.

Deveras, se a finalidade das proibições se traduz na contenção do aumento de despesas que não sejam destinadas às medidas de enfrentamento à Pandemia da Covid-19 e a norma legal permite a reposição de cargos de chefia, direção e assessoramento que não implique aumento de despesas, a exegese consubstanciada na impossibilidade de transformação desses cargos (sem aumento de despesa) não resistiria ao filtro do princípio constitucional da razoabilidade ou proporcionalidade (subprincípio da adequação), na medida em que o “plus” proibitivo não se converteria em maior hígidez fiscal e, além disso, menoscabaria a autonomia política de que gozam os entes federativos periféricos e as inerentes capacidades de autogoverno e autoadministração (Artigos 1º, 18 e 25 da CF/88).
(...)

Portanto, tendo em vista que hipotética proibição de transformações e realocações que não impliquem aumento de despesa – não expressa no texto legal – não contribui para a finalidade da norma e, ao revés, mitiga normas e valores constitucionais centrais à configuração que a CF/88 conferiu à República Federativa do Brasil, imperioso se afigura afastá-la do sentido e alcance da norma em tela. (grifos nossos)

Feitas essas observações, conclui-se que a proposta legislativa em comento está em compatibilidade com o ordenamento jurídico pátrio.

V - CONCLUSÃO



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
Assessoria Jurídica Legislativa

Por essas razões, esta Assessoria Jurídica Legislativa opina **FAVORAVELMENTE** à tramitação, discussão e votação da matéria proposta, em virtude da sua obediência ao ordenamento jurídico.

É o parecer, salvo melhor e soberano juízo das Comissões e Plenário desta Casa Legislativa.

Flavielle e. coelho
FLAVIELLE CARVALHO COELHO
ASSESSORA JURÍDICA LEGISLATIVA
MATRÍCULA 07883-2 CMT
Flavielle Carvalho Coe
Assessora Jurídica-Legislativa - C.M.T.
Mat.: 07883-2