



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
Assessoria Jurídica Legislativa

PARECER AJL/CMT Nº 65/2019.

Teresina (PI), 13 de março de 2019.

Assunto: Projeto de Lei Complementar nº 75/2019

Autor: Prefeito Municipal

Ementa: "Altera dispositivos da Lei nº 1.842, de 26 de fevereiro de 1986 (Fundação Municipal de Cultura Monsenhor Chaves - FMC), com modificações posteriores; da Lei Complementar nº 2.959, de 26 de dezembro de 2000 (Organização Administrativa do Poder Executivo Municipal), com modificações posteriores; da Lei Complementar nº 2.960, de 26 de dezembro de 2000 (Superintendências de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente Centro-Norte, Leste, Sudeste e Sul - SDUs), com modificações posteriores; da Lei nº 4.961, de 5 de dezembro de 2016 (Sistema Municipal de Cultura, no âmbito Municipal de Teresina), e dá outras providências".

I – RELATÓRIO:

O Prefeito Municipal de Teresina apresentou projeto de lei complementar que “Altera dispositivos da Lei nº 1.842, de 26 de fevereiro de 1986 (Fundação Municipal de Cultura Monsenhor Chaves - FMC), com modificações posteriores; da Lei Complementar nº 2.959, de 26 de dezembro de 2000 (Organização Administrativa do Poder Executivo Municipal), com modificações posteriores; da Lei Complementar nº 2.960, de 26 de dezembro de 2000 (Superintendências de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente Centro-Norte, Leste, Sudeste e Sul - SDUs), com modificações posteriores; da Lei nº 4.961, de 5 de dezembro de 2016 (Sistema Municipal de Cultura, no âmbito Municipal de Teresina), e dá outras providências”.

Em mensagem de nº 004/2019, o Chefe do Poder Executivo esclarece que a proposição pretende atribuir, exclusivamente, à SDU-Centro/Norte, a competência de formular e implementar políticas públicas para a preservação do Patrimônio Arquitetônico e Paisagístico do Município de Teresina, deixando, dessa forma, de ser atribuição da Fundação Municipal de Cultura Monsenhor Chaves - FMC.

Com isso, faz-se necessário alterar, pontualmente, algumas legislações municipais que tratam da matéria, a saber: Lei nº 1.842/1986 (lei de criação da Fundação Municipal de Cultura Monsenhor Chaves - FMC); Lei Complementar nº 2.959/2000 (Organização Administrativa do Poder Executivo Municipal); Lei Complementar nº



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
Assessoria Jurídica Legislativa

2.960/2000 (lei de criação das Superintendências de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente Centro-Norte, Leste, Sudeste e Sul - SDUs); e a Lei nº 4.961/2016 (lei de criação do Sistema Municipal de Cultura), esta última, para inserir a SDU-Centro/Norte no Conselho Municipal de Política Cultural de Teresina - CMPC, mantendo a paridade.

Noutro aspecto, assevera que a Administração Pública Municipal tem a necessidade de melhorar a organização administrativa, redefinindo algumas competências da Secretaria Municipal de Planejamento e Coordenação - SEMPLAN e da Secretaria Municipal de Finanças - SEMF.

Sendo assim, explana que a “atual Secretaria Executiva de Orçamento e Controle da Gestão está sendo reestruturada para Secretaria Executiva de Planejamento Estratégico e Gestão, incorporando a Coordenação da Agenda 2030, junto a Coordenação de Elaboração Orçamentária e Controle da Gestão, no sentido de concentrar as políticas e práticas de planejamento, monitoramento e avaliação para aprimorar a articulação das ações da gestão e contribuir para tornar efetivos os instrumentos legais de planejamento, reforçando a lógica da Gestão por Resultados; monitorando as Metas e Ações de Curto, Médio e Longo Prazo: liderando o processo de planejamento das políticas públicas municipais, ao gerir a estratégia governamental e alocar os recursos orçamentários destinados a cada área; coordenando a elaboração de leis orçamentárias do Município: Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), além de outras atribuições de elaboração do relatório de execução das políticas públicas, ao final de cada exercício, e a produção de informações capazes de dar suporte às decisões estratégicas e táticas dos gestores, sempre com o intuito de se atingir o bem comum”.

Ainda, esclarece que a “Coordenação Especial de Controle da Gestão será renomeada para Coordenação Especial de Elaboração Orçamentária e Controle da Gestão, por incorporar, nas suas atribuições de monitorar as ações de governo junto a cada órgão componente da Prefeitura e fornecer informações ao gestor municipal, a responsabilidade pela elaboração das peças orçamentárias, considerando essa competência fazer parte da antiga Coordenação Geral do Orçamento, que está sendo desmembrada e transferida para a Secretaria Municipal de Finanças – SEMF”.



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
Assessoria Jurídica Legislativa

Além disso, a “Coordenação de Acompanhamento e Controle Orçamentário será renomeada para a Coordenação de Acompanhamento e Avaliação das Ações Múltiplas, com o fim de assessorar as atividades de monitoramento das ações de governo”.

Afirma também que a “Coordenação Especial Geral do Orçamento será incorporada à estrutura da SEMF, com o nome de Coordenação Especial de Execução e Controle Orçamentário, tendo em vista que a execução orçamentária e seu respectivo controle deve levar em consideração não só o aspecto orçamentário, mas também o aspecto financeiro. Portanto, compreende-se que o controle das dotações orçamentárias, bem como a liberação de cotas orçamentárias e financeiras, sendo de responsabilidade de uma única Secretaria, dinamiza a agilidade dos processos e otimiza o controle das despesas públicas”.

Explica que a “Gerência Executiva de Orçamento, considerando sua subordinação à Coordenação Especial de Execução e Controle Orçamentário, será automaticamente transferida para a SEMF”.

Os cargos comissionados de Assessor de Coordenação da SEMF e Assessor de Coordenação da SEMF II, a serem criados na Secretaria Municipal de Finanças - SEMF, são necessários para auxiliar o acompanhamento e o controle da programação orçamentária e financeira do Município.

O “órgão Supervisão de Núcleos Financeiros será renomeado para Coordenação Especial de Núcleos Financeiros, tendo em vista uma melhor organização interna da SEMF, considerando a amplitude das atribuições deste cargo e considerando, ainda, a simetria em relação a outros cargos, tais como Coordenação Especial da Receita, Coordenação Especial de Tecnologia da Informação, atualmente já existentes na SEMF”.

A “Coordenação Especial de Núcleos Financeiros será um órgão diretivo subordinado diretamente ao Secretário Municipal de Finanças, respondendo pela coordenação das atividades desenvolvidas pelas Gerências Executivas dos Núcleos Financeiros relativas à execução orçamentária, financeira e prestação de contas dos órgãos da Administração Direta”.

A Gerência Executiva de Taxas, Multas e Contribuições, por sua vez, é órgão da Administração Direta da SEMF, diretamente subordinada à Coordenação Especial da Receita, responsável pelo planejamento, fiscalização e lançamento de taxas,



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
Assessoria Jurídica Legislativa

contribuições e multas relacionadas a estes tributos, bem como pela fiscalização das receitas relativas a multas não tributárias.

A “Divisão de Contribuições, que terá um Chefe de Divisão à frente, é órgão executivo subordinado diretamente à Gerência Executiva de Taxas, Multas e Contribuições, e será responsável pelos lançamentos, relançamentos, fiscalizações, inclusive fiscalizações da COSIP e de seu contrato de arrecadação, manutenção do cadastro de contribuintes, relacionamento com a CEPISA, colaboração com o setor de TI da SEMF e PRODATER, para o desenvolvimento e melhoria continuada de software para acompanhamento das receitas”.

Já a Divisão de Taxas e Multas, que, igualmente, terá um Chefe de Divisão, é órgão executivo subordinado diretamente à Gerência Executiva de Taxas, Multas e Contribuições, e será responsável pelos lançamentos, relançamentos, fiscalizações, inclusive fiscalizações das taxas e multas tributárias relativas às taxas, bem como responsável pela fiscalização das receitas relativas a multas não tributárias emitidas pelos diversos órgãos e entidades que integram a Prefeitura de Teresina. Este órgão será, ainda, responsável pela colaboração com os setores de TI da SEMF e da PRODATER, para o desenvolvimento e melhoria continuada de software de administração tributária relativo a estas receitas, bem como para garantia do sigilo fiscal e adequada governança do acesso aos softwares tributários no tocante à emissão de taxas e multas.

Por fim, aduz que, em razão da criação da Gerência Executiva de Taxas, Multas e Contribuições, a Gerência Executiva de ISS e Taxas, já existente na estrutura funcional da SEMF, perdeu as atribuições relativas às taxas e recebeu novas atribuições. Dessa forma, para a finalidade de adequação do nome às novas atribuições desta Gerência Executiva, o seu nome foi alterado para Gerência Executiva de ISS e Fiscalizações, órgão diretivo ligado diretamente à Coordenação Especial da Receita do Município, responsável pelo planejamento, fiscalização e lançamento do ISS.

Por provocação do Departamento Legislativo, seguindo sistemática do processo legislativo municipal, esta Assessoria Jurídica Legislativa foi instada a emitir parecer jurídico.

É, em síntese, o relatório.



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
Assessoria Jurídica Legislativa

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 161/2016, 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



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
Assessoria Jurídica Legislativa

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 OS PRISMAS LEGAL E CONSTITUCIONAL

Inicialmente, cumpre anotar que a proposição em tela pretende promover alterações em alguns diplomas legislativos municipais, são eles:

- a) Lei nº 1.842/1986 (lei de criação da Fundação Municipal de Cultura Monsenhor Chaves - FMC); Lei Complementar nº 2.959/2000 (Organização Administrativa do Poder Executivo Municipal); Lei Complementar nº 2.960/2000 (lei de criação das Superintendências de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente Centro-Norte, Leste, Sudeste e Sul - SDUs); visando atribuir nova competência à SDU-Centro/Norte, qual seja, a formulação e implementação de políticas públicas para a preservação do Patrimônio Arquitetônico e Paisagístico do Município de Teresina, que anteriormente era realizada pela Fundação Municipal de Cultura Monsenhor Chaves – FMC;
- b) Lei Complementar nº 2.959/2000 (Organização Administrativa do Poder Executivo Municipal), visando redefinir algumas competências da Secretaria Municipal de Planejamento e Coordenação - SEMPLAN e da Secretaria Municipal de Finanças - SEMF.

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



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
Assessoria Jurídica Legislativa

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 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:



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
Assessoria Jurídica Legislativa

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)

In casu, o projeto de lei atende ao disposto acima, haja vista que foi enviado a esta Casa Legislativa através da Mensagem nº 004/2019, de autoria do Chefe do Poder Executivo Municipal.

Noutro ponto, analisando-se os autos, vê-se que o projeto visa criar cargos comissionados na estrutura de cargos no âmbito da Superintendência de Desenvolvimento Urbano – Centro Norte – SDU-CN e na Secretaria Municipal de Finanças – SEMF, segundo quadro demonstrativo abaixo:

ÓRGÃO	CARGOS CRIADOS	QUANTITATIVO	PREVISÃO NO PL Nº 75/2019
SDU – CENTRO-NORTE	Chefe de divisão -- Data - 2	01	Art. 11
SDU – CENTRO-NORTE	Assessor de Apoio a Divisão	02	Art. 11
SEMF	Assessor de Coordenação da SEMF	01	Art. 8º e 9º



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
Assessoria Jurídica Legislativa

	I		
SEMF	Assessor de Coordenação da SEMF II	01	Art. 8º e 9º
SEMF	Chefe de Gerência Executiva	02	Art. 9º
SEMF	Chefe da Divisão	02	Art. 9º
SEMF	Chefe da Coordenação Especial de Núcleos Financeiros	01	Art. 8º e 9º
SEMF	Chefe da Coordenação Especial de Execução e Controle Orçamentário	01	Art. 8º e 9º

Quanto aos cargos comissionados, é importante atentar se os cargos que estão sendo criados ostentam a natureza de chefia, direção e assessoramento, conforme permissivo constitucional estampado no art. 57, inciso V, da CF.

Por oportuno, confira abaixo o teor das atribuições dos cargos criados, conforme consignado em dispositivo da proposição:

CARGO: Chefe da Coordenação Especial de Núcleos Financeiros
ATRIBUIÇÃO: coordenação, controle e supervisão das atividades desenvolvidas pelas Gerências Executivas dos Núcleos Financeiros, relativas à execução orçamentária, financeira e prestação de contas dos órgãos da Administração Direta;
CARGO: Chefe da Coordenação Especial de Execução e Controle Orçamentário
ATRIBUIÇÃO: coordenação do controle das dotações e cotas orçamentárias, tendo, ainda, as seguintes atribuições: acompanhar, através de planilhas demonstrativas, a execução orçamentária da Prefeitura; acompanhar a aprovação dos projetos de lei para autorização de créditos especiais; criar indicadores para medir os desvios no orçamento; e levantar informações a



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
Assessoria Jurídica Legislativa

respeito de riscos fiscais da Prefeitura de Teresina;
CARGO: Assessor de Coordenação da SEMF I e o Assessor de Coordenação da SEMF II
ATRIBUIÇÃO: assessorar o superior imediato no desempenho de suas funções, em especial auxiliam o acompanhamento e o controle da programação orçamentária e financeira do Município e desenvolvem trabalhos de articulação entre o planejamento e o orçamento;
CARGO: Chefe de Gerência Executiva de Orçamento
ATRIBUIÇÃO: chefiar e controlar a liberação das cotas orçamentárias da Prefeitura de Teresina; elaborar os decretos e portarias de suplementação orçamentária; elaborar os projetos de lei para autorização de créditos especiais; e elaborar manual de instruções sobre a execução e o acompanhamento do orçamento.
CARGO: Chefe da Gerência Executiva de Taxas, Multas e Contribuições
ATRIBUIÇÃO: chefiar o planejamento, fiscalização e lançamento de taxas, contribuições e multas relacionadas a estes tributos, bem como pela fiscalização das receitas relativas a multas não tributárias.
CARGO: Chefe da Gerência Executiva de ISS e Fiscalizações
ATRIBUIÇÃO: chefiar o planejamento, fiscalização e lançamento do ISS;
CARGO: Chefe de Divisão de Contribuições
ATRIBUIÇÃO: chefiar os lançamentos, relançamentos, fiscalizações, inclusive fiscalizações da COSIP e de seu contrato de arrecadação, manutenção do cadastro de contribuintes, relacionamento com a CEPISA, colaboração com o setor de TI da SEMF e PRODATER, para o desenvolvimento e melhoria continuada de software para acompanhamento das receitas.
CARGO: Chefe de Divisão de Taxas e Multas



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
Assessoria Jurídica Legislativa

ATRIBUIÇÃO:

chefiar os lançamentos, relançamentos, fiscalizações, inclusive fiscalizações das taxas e multas tributárias relativas às taxas, bem como responsável pela fiscalização das receitas relativas a multas não tributárias emitidas pelos diversos órgãos e entidades que integram a Prefeitura de Teresina, sendo, ainda, responsável pela colaboração com os setores de TI da SEMF e da PRODATER, para o desenvolvimento e melhoria continuada de software de administração tributária relativo a estas receitas, bem como para garantia do sigilo fiscal e adequada governança do acesso aos softwares tributários no tocante à emissão de taxas e multas.

CARGO: Assessor de Apoio a Divisão

ATRIBUIÇÃO:

Não informada

Da exposição acima, vê-se que as atribuições dos cargos citados não ostentam o caráter da excepcionalidade para justificar o provimento via cargo em comissão, porquanto as funções a serem desempenhadas, em sua maioria, representam atividades técnicas e/ou burocráticas, que poderiam ser realizadas por servidores nomeados via concurso público.

A Constituição Federal determina, como regra, o acesso a cargos públicos mediante a aprovação em concurso público, e, somente em caráter excepcional, admite o provimento via cargo em comissão, mas apenas para o exercício de funções de chefia, direção e/ou assessoramento em atividades de confiança (art. 37, incisos II e V, da Constituição Federal).

Sendo assim, não basta que o cargo seja simplesmente designado como de “chefia, direção ou assessoramento”, exige-se, para a configuração das exceções constitucionais, que os cargos efetivamente possuam características especiais e exijam responsabilidades de chefia, direção ou assessoramento, vale dizer, a confiança pessoal no agente para a sua execução. Nesse sentido, tem reiteradamente se manifestado o Supremo Tribunal Federal (grifos acrescidos):

EMENTA. AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. INCONSTITUCIONALIDADE DE LEI. CRIAÇÃO DE CARGO COMISSIONADO SEM CARÁTER DE



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
Assessoria Jurídica Legislativa

ASSESSORAMENTO, CHEFIA OU DIREÇÃO. IMPOSSIBILIDADE. PRECEDENTES. SÚMULAS 279 E 280/STF. “É inconstitucional a criação de cargos em comissão que não possuem caráter de assessoramento, chefia ou direção e que não demandam relação de confiança entre o servidor nomeado e o seu superior hierárquico” (ADI 3.602, Rel. Min. Joaquim Barbosa). Para dissentir do entendimento firmado pelo Tribunal de origem quanto à natureza jurídica dos cargos, bem como saber se existe subordinação entre o servidor nomeado para a função criada pela lei e seu respectivo superior hierárquico, faz-se necessário analisar as legislações locais impugnadas (Leis nºs 1.786/1998, 1.983/2001, 2.203/2005, 2.267/2005, 2.370/2007, 2.609/2009, 2.675/2010 e 2.843/2011) e reexaminar os fatos e provas constantes dos autos, providências que não têm lugar neste momento processual, nos termos das Súmulas 279 e 280/STF. Ausência de argumentos capazes de infirmar a decisão agravada. Agravo regimental a que se nega provimento.

(RE 820442 AgR, Relator(a): Min. ROBERTO BARROSO, Primeira Turma, julgado em 28/10/2014, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-229 DIVULG 20-11-2014 PUBLIC 21-11-2014)

Ementa: AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. LEI MUNICIPAL. CRIAÇÃO DE CARGOS EM COMISSÃO. AUSÊNCIA DE CARÁTER DE ASSESSORAMENTO, CHEFIA OU DIREÇÃO. INEXISTÊNCIA DE RELAÇÃO DE CONFIANÇA ENTRE SERVIDOR NOMEADO E SUPERIOR HIERÁRQUICO. INCONSTITUCIONALIDADE. CONTROVÉRSIA ACERCA DA NATUREZA DAS FUNÇÕES EXERCIDAS PELOS OCUPANTES DOS CARGOS EM COMISSÃO. NECESSIDADE DE REEXAME DO CONJUNTO FÁTICO-PROBATÓRIO DOS AUTOS. IMPRESCINDIBILIDADE DE REINTERPRETAÇÃO DA LEGISLAÇÃO INFRACONSTITUCIONAL LOCAL. INCIDÊNCIA DAS SÚMULAS 279 E 280 DO STF. AGRAVO IMPROVIDO. I – Esta Corte possui entendimento firmado no sentido de que é inconstitucional a criação de cargos em comissão que não tenham caráter de assessoramento, chefia ou direção e que não demandem relação de confiança entre o servidor nomeado e o seu superior hierárquico. Precedentes. II – Para se chegar à conclusão contrária à adotada pelo Tribunal de origem quanto à natureza das funções exercidas pelos ocupantes dos cargos em comissão, necessário seria o reexame do conjunto fático-probatório constante dos autos, bem como a análise de normas infraconstitucionais locais, o que inviabiliza o extraordinário, a teor das Súmulas 279 e 280 do STF. Precedentes. III – Agravo regimental improvido.

(ARE 753415 AgR, Relator(a): Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Segunda Turma, julgado em 29/10/2013, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-224 DIVULG 12-11-2013 PUBLIC 13-11-2013)

Ementa: AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. ADMINISTRATIVO. LEI MUNICIPAL. CRIAÇÃO DE CARGOS EM COMISSÃO. ATRIBUIÇÕES NÃO INERENTES A



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
Assessoria Jurídica Legislativa

NATUREZA DAS FUNÇÕES DE CHEFIA, ASSESSORAMENTO E DIREÇÃO. INCONSTITUCIONALIDADE RECONHECIDA PELO TRIBUNAL A QUO. INCIDÊNCIA DA SÚMULA 280 DESTA CORTE. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO. NÃO OPOSIÇÃO DE EMBARGOS DECLARATÓRIOS. SÚMULAS 282 E 356 DESTA CORTE. REEXAME DO CONJUNTO FÁTICO-PROBATÓRIO. SÚMULA 279 DO STF. AGRAVO REGIMENTAL DESPROVIDO. 1. A ofensa a direito local não viabiliza o apelo extremo, consoante enunciado da Súmula 280 do STF. 2. O requisito do prequestionamento é indispensável, por isso que inviável a apreciação, em sede de recurso extraordinário, de matéria sobre a qual não se pronunciou o Tribunal de origem, incidindo o óbice das Súmulas 282 e 356 do Supremo Tribunal Federal, verbis: "É inadmissível o recurso extraordinário, quando não ventilada, na decisão recorrida, a questão federal suscitada" e "O ponto omissis da decisão, sobre o qual não foram opostos embargos declaratórios, não pode ser objeto de recurso extraordinário, por faltar o requisito do prequestionamento." 3. A Súmula 279/STF dispõe, in verbis: "Para simples reexame de prova não cabe recurso extraordinário." 4. O recurso extraordinário não se presta ao exame de questões que demandam revolvimento do contexto fático-probatório dos autos, adstringindo-se à análise da violação direta da ordem constitucional. 5. In casu, o acórdão recorrido assim assentou: "Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei n.º 360, de 20 de janeiro de 2010 e Lei n.º 11/2000. Município de Tucunduba. Criação de cargos em comissão que não se revestem das características e exigências constitucionais. A faculdade de que dispõe a administração pública de criar cargos de livre nomeação e exoneração deve observar, além do princípio da legalidade, a disposição constitucional que determina a realização de concurso público de provas ou de provas e títulos para a investidura em cargos públicos, reservando-se a possibilidade de contratação pela via comissionada somente a determinadas exceções constitucionais, a fim de garantir o amplo acesso da comunidade aos cargos públicos, corolário que é do princípio da impessoalidade. Afronta aos artigos 8º, 19, caput e inciso I, caput, 29, caput e parágrafo 4º, e 32, caput, todos da Constituição Estadual, combinados com o artigo 37, incisos II e V, da Constituição Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade Julgada Procedente. Unânime." 6. Agravo regimental desprovido.

(ARE 680288 AgR, Relator(a): Min. LUIZ FUX, Primeira Turma, julgado em 26/05/2012, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-159 DIVULG 13-08-2012 PUBLIC 14-08-2012)

Agravo regimental em recurso extraordinário com agravo. 2. Direito administrativo. 3. Criação de cargos em comissão por leis municipais. Declaração de inconstitucionalidade pelo TJRS por violação à disposição da Constituição estadual em simetria com a Constituição Federal. 3. É necessário que a legislação demonstre, de forma efetiva, que as atribuições dos cargos a serem criados se harmonizam com o princípio da livre nomeação e exoneração. Caráter de direção, chefia e assessoramento. Precedentes do STF. 4. Ausência de argumentos suficientes para infirmar a decisão agravada. 5. Agravo regimental a que se nega provimento.



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
Assessoria Jurídica Legislativa

(ARE 656666 AgR, Relator(a): Min. GILMAR MENDES, Segunda Turma, julgado em 14/02/2012, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-045 DIVULG 02-03-2012 PUBLIC 05-03-2012)

*EMENTA. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 37, II E V. CPLIÇÃO DE CARGO EM COMISSÃO. LEI 15.224/2005 DO ESTADO DE GOIÁS. INCONSTITUCIONALIDADE. É **inconstitucional** a criação de cargos em comissão que não possuem caráter de assessoramento, chefia ou direção e que não demandam relação de confiança entre o servidor nomeado e o seu superior hierárquico, tais como os cargos de Perito Médico-Psiquiátrico, Perito Médico-Clinico, Auditor de Controle Interno, Produtor Jornalístico, Repórter Fotográfico, Perito Psicológico, Enfermeiro e Motorista de Representação. Ofensa ao artigo 37, II e V da Constituição federal. Ação julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade dos incisos XI, XII, XIII, XVII, XIX, XX, XXIV e XXV do art. 16-A da lei 15.224/2005 do Estado de Goiás, bem como do Anexo I da mesma lei, na parte em que cria os cargos em comissão mencionados.*

(ADI 3602, Relator(a): Min. JOAQUIM BARBOSA, Tribunal Pleno, julgado em 14/04/2011, DJe-108 DIVULG 06-06-2011 PUBLIC 07-06-2011 EMENT VOL-02538-01 PP-00027 RTJ VOL-00222-01 PP-00083 RIP v. 13, n. 68, 2011, p. 425-427)

A propósito, vale salientar que, a mera a descrição do elenco das atribuições de um determinado cargo com a utilização dos verbos “chefiar” ou “assessorar”, por exemplo, não significa dizer que seu provimento deve acontecer pela forma comissionada, porquanto são as funções efetivamente exercidas pelo servidor que revelarão se são próprias de direção, chefia ou assessoramento, baseada na confiança pessoal entre servidor e autoridade nomeante.

Noutro viés, merece registro que a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, em seu art. 169, §1º, incisos I e II, exige que haja prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes, bem como autorização específica na Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista. Eis a redação do mencionado artigo:

Art. 169. A despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19 de 1998)

§1º A concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos, empregos e funções ou alteração de estrutura de



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
Assessoria Jurídica Legislativa

carreiras, bem como a admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos e entidades da administração direta ou indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público, só poderão ser feitas: (Renumerado do parágrafo único, pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

I - se houver prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

II - se houver autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998) (grifo nosso)

Nesse sentido, transcreve-se o voto do Ministro Carlos Velloso proferido na ADI 541/DF, *in verbis*:

Insuscetível de dúvida se revela também a jurisprudência quanto à necessidade de prévia dotação orçamentária para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes, bem como autorização específica da lei de diretrizes orçamentárias, como dispõe o art. 169 da Constituição Federal. (ADI 541/DF; 10.05.2007, DJ de 06.09.2007) (grifo nosso)

Quanto à exigência de autorização específica na Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO, essa foi comprovada, conforme se depreende do disposto no art. 25, §2º, da Lei Municipal nº 5.278, de 05 de julho de 2018 (LDO 2019).

Cumprir destacar também que foi observada a previsão contida no art. 169, §1º, inciso I, da CRFB/88 consistente na existência de prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes, conforme documento em anexo.

De outra banda, é oportuno elencar os dispositivos da Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000 – LRF, que dispõe o seguinte:

Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:

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

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.



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
Assessoria Jurídica Legislativa

§ 1º Para os fins desta Lei Complementar, considera-se:

I - adequada com a lei orçamentária anual, a despesa objeto de dotação específica e suficiente, ou que esteja abrangida por crédito genérico, de forma que somadas todas as despesas da mesma espécie, realizadas e a realizar, previstas no programa de trabalho, não sejam ultrapassados os limites estabelecidos para o exercício;

II - compatível com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias, a despesa que se conforme com as diretrizes, objetivos, prioridades e metas previstos nesses instrumentos e não infrinja qualquer de suas disposições. (grifo nosso)

Art. 17. Considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios.

§ 1º Os atos que criarem ou aumentarem despesa de que trata o caput deverão ser instruídos com a estimativa prevista no inciso I do art. 16 e demonstrar a origem dos recursos para seu custeio.

§ 2º Para efeito do atendimento do § 1º, o ato será acompanhado de comprovação de que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo referido no § 1º do art. 4º, devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, ser compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa. (grifo nosso)

Art. 19. Para os fins do disposto no caput do art. 169 da Constituição, a despesa total com pessoal, em cada período de apuração e em cada ente da Federação, não poderá exceder os percentuais da receita corrente líquida, a seguir discriminados:

I - União: 50% (cinquenta por cento);

II - Estados: 60% (sessenta por cento);

III - Municípios: 60% (sessenta por cento).

Art. 20. A repartição dos limites globais do art. 19 não poderá exceder os seguintes percentuais:

(...)

III - na esfera municipal:

(...)

b) 54% (cinquenta e quatro por cento) para o Executivo. (grifo nosso)

Tomando por base os dispositivos acima transcritos, observa-se, *in casu*, que o autor anexou aos autos a estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
Assessoria Jurídica Legislativa

em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes; bem como apontou a origem dos recursos para o custeio das despesas criadas.

Ressalte-se também que foi anexado ao projeto de lei em comento documento contemplando o impacto do aumento de servidores, constando-se a adequação ao índice de despesa com pessoal permitido por lei

Não obstante, nota-se que o autor não juntou a 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, e com a comprovação de que a despesa criada não afetará as metas de resultados fiscais.

Diante das considerações acima expendidas, conclui-se que o projeto ora examinado não merece prosperar na parte em que prevê a criação dos cargos em comissão (artigos 7º, 8º, 9º e 11), não existindo, contudo, óbice quanto à preservação dos demais dispositivos.

V - CONCLUSÃO

Por essas razões, esta Assessoria Jurídica Legislativa opina pela **POSSIBILIDADE JURÍDICA** da tramitação, discussão e votação da matéria proposta, com a **RESSALVA**, contudo, dos artigos 7º, 8º, 9º e 11, em virtude dos motivos já delineados.

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

Flavielle Carvalho Coelho
FLAVIELLE CARVALHO COELHO
Assessora Jurídica Legislativa
Mat. 07883-2 CMT
Flavielle Carvalho Coelho
Assessora Jurídica Legislativa - CMT
Mat.: 07883-2