



PARECER JURÍDICO: 014/2024

AUTORIDADE CONSULENTE: Presidente da CMI

REFERÊNCIA: Projeto de Lei Complementar nº 586/2024

AUTORIA: Executivo Municipal

Ementa: *“PROJETO DE LEI DE AUTORIA DO EXECUTIVO MUNICIPAL. TRANSFORMAÇÃO DE CARGOS VAGOS. PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA EFICIÊNCIA. ESTUDO DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO. DIMINUIÇÃO DE GASTOS COM PESSOAL. VEDAÇÕES LEGISLAÇÃO ELEITORAL. PRAZO 180 DIAS ANTERIORES AO TÉRMINO DO MANDATO. LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL INAPLICÁVEL AO CASO CONCRETO.*”

I – RELATÓRIO

Versam os presentes autos sobre consulta formulada pelo Exmo. Senhor Presidente da Câmara Municipal de Imbituba, por meio da Comissão de Legislação, Constituição, Justiça e Redação Final, solicitando a esta Assessoria Jurídica parecer acerca da legalidade e constitucionalidade do Projeto de Lei Complementar nº 586/2024 de autoria do Executivo municipal, que *“altera dispositivos da Lei nº 1.144, de 29 de abril de 1991, que instituiu o Plano de Carreira dos Servidores Públicos Municipais, e dá outras providências.”*

O Projeto de Lei em comento foi protocolado na Câmara Municipal de Imbituba em 25 de março de 2024, sendo lido em Plenário para a devida publicidade no mesmo dia e enviado para parecer da Comissão de Legislação, Constituição, Justiça e Redação Final, que, por seu turno, após reunião, aos 18/04/2024 solicitou parecer a esta assessoria jurídica.

É o Relatório. Segue o Parecer.

II – FUNDAMENTAÇÃO

Inicialmente, em relação aos requisitos formais e a verificação do aspecto legal da competência de propor a matéria, percebe-se a legalidade em perfeita ordem, vez que a iniciativa da propositura está revestida de todas as formalidades legais.



Quanto à iniciativa legislativa para deflagrar o processo legislativo, a Lei Orgânica do Município, em simetria ao que dispõe a Constituição do Estado de Santa Catarina e a Constituição Federal de 1988, dispõe em seu art. 72, as matérias cuja competência legislativa é privativa do Chefe do Poder Executivo Municipal, a saber:

Art. 72 - São de iniciativa exclusiva do Prefeito as Leis que disponham sobre:

I - criação, transformação ou extinção de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;

II - servidores públicos do Poder Executivo, da administração indireta e autarquias, seu Regime Jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;

III - criação, estruturação e atribuições das Secretárias, Departamentos ou Diretório equivalentes e órgãos de administração pública;

IV - matéria orçamentária e que autorize a abertura de crédito ou conceda auxílio e subvenções.

Parágrafo Único - Não será admitido aumento da despesa prevista nos projetos de iniciativa exclusiva do Prefeito Municipal, ressalvado o disposto nos § 3º e § 4º do Artigo 166 da Constituição Federal.

Nesse sentido, a matéria veiculada trata perfeitamente de assunto que cabe ao Chefe do Executivo, por ser temática afeita à Administração Pública. Em vista disto, a proposta está dentro da competência constitucional do ente municipal, encontrando-se regular e em ordem a tramitação deste Projeto de Lei.

Outrossim, o artigo 18 da Constituição Federal estabelece a base da organização político-administrativa do Brasil, reconhecendo a autonomia dos entes federativos: União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Essa autonomia implica que cada um desses componentes do Estado brasileiro possui competências próprias, definidas pela Constituição, para legislar e administrar sobre questões de interesse local.

No que diz respeito à competência municipal, é relevante salientar que o legislador constituinte optou por listar tanto as competências legislativas quanto as competências materiais no mesmo dispositivo - o artigo 30¹. Além disso, o artigo 112 da Constituição Estadual complementa essa abordagem.

¹ Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber; ([Vide ADPF 672](#))

III - instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei;

IV - criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual;

V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;

VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental; ([Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006](#))

VII - prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população;

VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;

IX - promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.



Hely Lopes Meirelles, ao tratar da organização dos servidores municipais, em sua obra, “DIREITO MUNICIPAL BRASILEIRO, 21ª edição, atualizada por Giovani da Silva Corralo (2024, p. 519 e 520), ensina que:

“Cada entidade estatal é autônoma para organizar seus serviços e compor seu pessoal. Atendidos os princípios constitucionais e os preceitos das leis nacionais de caráter complementar, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão seus regimes jurídicos, segundo suas conveniências e necessidades administrativas e as forças de seus erários (CF, arts. 39 e 169).”

O projeto de lei complementar em questão versa sobre a transformação de cargos vagos de Assistente Administrativo e Fiscal de Tributos em cargos de Auditor Fiscal, Analista Tributário e Agente Administrativo e prevê que o provimento das vagas transformadas se dará por meio de concurso público.

O artigo 37² da Constituição Federal estabelece os princípios que regem a Administração Pública, dentre eles a legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. No caso em análise, transformação dos cargos vagos, esta se apresenta em conformidade com os princípios constitucionais da eficiência e da razoabilidade, previstos no referido artigo. A reorganização dos cargos, segundo exposição de motivos, visa otimizar a estrutura administrativa, adequando-a às necessidades do serviço público, o que está em consonância com tais princípios.

Especificamente em relação às vedações impostas pela Lei das Eleições (Lei nº 9.504/97), tem-se o disposto no artigo 73:

“Art. 73. São proibidas aos agentes públicos, servidores ou não, as seguintes condutas tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais:

I - ceder ou usar, em benefício de candidato, partido político ou coligação, bens móveis ou imóveis pertencentes à administração direta ou indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios, ressalvada a realização de convenção partidária;

II - usar materiais ou serviços, custeados pelos Governos ou Casas Legislativas, que excedam as prerrogativas consignadas nos regimentos e normas dos órgãos que integram;

III - ceder servidor público ou empregado da administração direta ou indireta federal, estadual ou municipal do Poder Executivo, ou usar de seus serviços, para comitês de campanha eleitoral de candidato, partido político ou coligação, durante o horário de expediente normal, salvo se o servidor ou empregado estiver licenciado;

IV - fazer ou permitir uso promocional em favor de candidato, partido político ou coligação, de distribuição gratuita de bens e serviços de caráter social custeados ou subvencionados pelo Poder Público;

V - nomear, contratar ou de qualquer forma admitir, demitir sem justa causa, suprimir ou readaptar vantagens ou por outros meios

² 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: [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)](#)



dificultar ou impedir o exercício funcional e, ainda, ex officio, remover, transferir ou exonerar servidor público, na circunscrição do pleito, nos três meses que o antecedem e até a posse dos eleitos, sob pena de nulidade de pleno direito, ressalvados:

a) a nomeação ou exoneração de cargos em comissão e designação ou dispensa de funções de confiança;

b) a nomeação para cargos do Poder Judiciário, do Ministério Público, dos Tribunais ou Conselhos de Contas e dos órgãos da Presidência da República;

c) a nomeação dos aprovados em concursos públicos homologados até o início daquele prazo;

d) a nomeação ou contratação necessária à instalação ou ao funcionamento inadiável de serviços públicos essenciais, com prévia e expressa autorização do Chefe do Poder Executivo;

e) a transferência ou remoção ex officio de militares, policiais civis e de agentes penitenciários;

VI - nos três meses que antecedem o pleito:

a) realizar transferência voluntária de recursos da União aos Estados e Municípios, e dos Estados aos Municípios, sob pena de nulidade de pleno direito, ressalvados os recursos destinados a cumprir obrigação formal preexistente para execução de obra ou serviço em andamento e com cronograma prefixado, e os destinados a atender situações de emergência e de calamidade pública;

b) com exceção da propaganda de produtos e serviços que tenham concorrência no mercado, autorizar publicidade institucional dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos federais, estaduais ou municipais, ou das respectivas entidades da administração indireta, salvo em caso de grave e urgente necessidade pública, assim reconhecida pela Justiça Eleitoral;

c) fazer pronunciamento em cadeia de rádio e televisão, fora do horário eleitoral gratuito, salvo quando, a critério da Justiça Eleitoral, tratar-se de matéria urgente, relevante e característica das funções de governo;

VII - empenhar, no primeiro semestre do ano de eleição, despesas com publicidade dos órgãos públicos federais, estaduais ou municipais, ou das respectivas entidades da administração indireta, que excedam a 6 (seis) vezes a média mensal dos valores empenhados e não cancelados nos 3 (três) últimos anos que antecedem o pleito; (Redação dada pela Lei nº 14.356, de 2022) (Vide ADI 7178) (Vide ADI 7182)

VIII - fazer, na circunscrição do pleito, revisão geral da remuneração dos servidores públicos que exceda a recomposição da perda de seu poder aquisitivo ao longo do ano da eleição, a partir do início do prazo estabelecido no art. 7º desta Lei e até a posse dos eleitos.

§ 1º Reputa-se agente público, para os efeitos deste artigo, quem exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nos órgãos ou entidades da administração pública direta, indireta, ou fundacional.

§ 2º A vedação do inciso I do caput não se aplica ao uso, em campanha, de transporte oficial pelo Presidente da República, obedecido o disposto no art. 76, nem ao uso, em campanha, pelos candidatos a reeleição de Presidente e Vice-Presidente da República, Governador e Vice-Governador de Estado e do Distrito Federal, Prefeito e Vice-Prefeito, de suas residências oficiais para realização de contatos, encontros e reuniões pertinentes à própria campanha, desde que não tenham caráter de ato público.

§ 3º As vedações do inciso VI do caput, alíneas b e c, aplicam-se apenas aos agentes públicos das esferas administrativas cujos cargos estejam em disputa na eleição.

§ 4º O descumprimento do disposto neste artigo acarretará a suspensão imediata da conduta vedada, quando for o caso, e sujeitará os responsáveis a multa no valor de cinco a cem mil UFIR.

§ 5º Nos casos de descumprimento do disposto nos incisos do caput e no § 10, sem prejuízo do disposto no § 40, o candidato beneficiado, agente público ou não, ficará sujeito à cassação do registro ou do diploma. (Redação dada pela Lei nº 12.034, de 2009)



- § 6º As multas de que trata este artigo serão duplicadas a cada reincidência.
- § 7º As condutas enumeradas no caput caracterizam, ainda, atos de improbidade administrativa, a que se refere o art. 11, inciso I, da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, e sujeitam-se às disposições daquele diploma legal, em especial às cominações do art. 12, inciso III.
- § 8º Aplicam-se as sanções do § 4º aos agentes públicos responsáveis pelas condutas vedadas e aos partidos, coligações e candidatos que delas se beneficiarem.
- § 9º Na distribuição dos recursos do Fundo Partidário (Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995) oriundos da aplicação do disposto no § 4º, deverão ser excluídos os partidos beneficiados pelos atos que originaram as multas.
- § 10. No ano em que se realizar eleição, fica proibida a distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios por parte da Administração Pública, exceto nos casos de calamidade pública, de estado de emergência ou de programas sociais autorizados em lei e já em execução orçamentária no exercício anterior, casos em que o Ministério Público poderá promover o acompanhamento de sua execução financeira e administrativa. (Incluído pela Lei nº 11.300, de 2006)
- § 11. Nos anos eleitorais, os programas sociais de que trata o § 10 não poderão ser executados por entidade nominalmente vinculada a candidato ou por esse mantida. (Incluído pela Lei nº 12.034, de 2009)
- § 12. A representação contra a não observância do disposto neste artigo observará o rito do art. 22 da Lei Complementar no 64, de 18 de maio de 1990, e poderá ser ajuizada até a data da diplomação. (Incluído pela Lei nº 12.034, de 2009)
- § 13. O prazo de recurso contra decisões proferidas com base neste artigo será de 3 (três) dias, a contar da data da publicação do julgamento no Diário Oficial. (Incluído pela Lei nº 12.034, de 2009)
- § 14. Para efeito de cálculo da média prevista no inciso VII do caput deste artigo, os gastos serão reajustados pelo IPCA, aferido pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), ou outro índice que venha a substituí-lo, a partir da data em que foram empenhados. (Incluído pela Lei nº 14.356, de 2022)” (sem destaque no original).

Todavia, no caso em apreço, a transformação dos cargos vagos não implica contratação ou nomeação de novos servidores, mas sim na reorganização e redistribuição de cargos vagos já existentes. Portanto, não parece haver violação à Lei das Eleições neste ponto.

Não se perca de vista que a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000) impõe uma série de restrições por ocasião do ano eleitoral.

Com efeito, uma das formalidades mais importantes e recorrentes que concorrem à aprovação de Projetos de Lei e que já deve estar demonstrada satisfeita no momento da apresentação da proposição é a que impõe à apresentação de estimativa de impactos orçamentários e de outros elementos que atestem a higidez financeiro-orçamentária da futura medida legal, nos termos da Lei de Responsabilidade Fiscal (artigos 16 e 17).

Especialmente no que tange ao artigo 21 da LRF, é crucial respeitar as disposições ali contidas, sob pena de nulidade. Leia-se:



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

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

a) 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)

b) ao limite legal de comprometimento aplicado às despesas com pessoal inativo; (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020)

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)

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). (sem destaque no original).

Respondendo ao questionamento específico formulado pela douta Comissão, conforme estabelecido no artigo 21, serão considerados nulos de pleno direito os atos que, por exemplo, resultem em aumento de despesa com pessoal durante os 180 dias anteriores ao final do mandato do titular do respectivo poder ou órgão, bem como aqueles que prevejam parcelas a serem implementadas em períodos posteriores ao término do referido mandato.



Ocorre que, no presente caso, o estudo de impacto orçamentário anexado aos autos indica que a transformação dos cargos vagos não acarretará desembolso imediato, não afetará as metas fiscais previstas na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e gerará economia orçamentária nos exercícios corrente e seguintes. Dessa forma, não há necessidade de suplementação orçamentária para cobertura dos custos.

Portanto, os dispositivos da LRF mencionados não parecem se aplicar à situação em análise, uma vez que a proposta não compromete as metas fiscais e está em conformidade com as exigências legais.

Assim, diante deste contexto, salvo melhor juízo, esta assessoria entende que não há óbice ao avanço do Projeto de Lei Complementar em comento, o qual, aparentemente, não se enquadra nas vedações impostas pela Lei Eleitoral e tampouco viola os dispositivos da Lei de Responsabilidade Fiscal, especialmente considerando que o Estudo de Impacto Orçamentário que acompanha a propositura aponta que a transformação dos cargos vagos não comprometerá as metas de resultados fiscais previstas na LDO do exercício corrente e dos dois seguintes, tampouco gerará a necessidade de suplementação orçamentária. Além disso, a medida poderá gerar economia orçamentária e financeira no exercício atual e nos próximos dois exercícios.

No mais, ressalte-se, que as Comissões de mérito são competentes para verificar o projeto no que tange ao seu conteúdo, analisando a efetiva adequação das medidas ao interesse público.

III – CONCLUSÃO

Diante de todo o exposto, respeitada a natureza opinativa do parecer jurídico, que não vincula, por si só, a manifestação das comissões permanentes e a convicção dos membros desta Câmara, e assegurada a soberania do Plenário, OPINO pela legalidade e constitucionalidade do projeto de Lei Complementar nº 586/2024.

Ademais, frisa-se que se trata de um parecer com caráter meramente opinativo³. Nesse sentido é o entendimento do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL que, de forma específica, já expôs a sua posição a respeito:

³ CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. CONTROLE EXTERNO. AUDITORIA PELO TCU. RESPONSABILIDADE DE PROCURADOR DE AUTARQUIA POR EMISSÃO DE PARECER TÉCNICO-JURÍDICO DE NATUREZA OPINATIVA. SEGURANÇA DEFERIDA. (...) II. No caso de que cuidam os autos, o parecer emitido pelo impetrante não tinha caráter vinculante. Sua aprovação pelo superior hierárquico não desvirtua sua natureza opinativa, nem o torna parte de ato administrativo posterior do qual possa eventualmente decorrer dano ao erário, mas apenas incorpora sua fundamentação ao ato. III. Controle externo: É lícito concluir que é abusiva a responsabilização do parecerista à luz de uma alargada relação de causalidade entre seu parecer e o ato administrativo do qual tenha resultado dano ao erário. Salvo demonstração de culpa ou erro grosseiro, submetida às instâncias administrativo-disciplinares ou jurisdicionais próprias, não cabe a responsabilização do advogado público pelo conteúdo de seu parecer de natureza meramente opinativa. Mandado de segurança deferido. (STF, MS 24631 / DF - DISTRITO FEDERAL, Tribunal Pleno, Min. JOAQUIM BARBOSA, Dje 09/08/2007)



“O parecer emitido por procurador ou advogado de órgão da administração pública não é ato administrativo. Nada mais é do que a opinião emitida pelo operador do direito, opinião técnico-jurídica, que orientará o administrador na tomada da decisão, na prática do ato administrativo, que se constitui na execução ex officio da lei. Na oportunidade do julgamento, porquanto envolvido na espécie simples parecer, ou seja, ato opinativo que poderia ser, ou não, considerado pelo administrador.” (Mandado de Segurança nº 24.584-1 - Distrito Federal - Relator: Min. Marco Aurélio de Mello – STF.)

É o Parecer que se submete à apreciação da digna Comissão de Constituição, Justiça e Redação desta Casa Legislativa.

À consideração superior.

Imbituba (SC), 25 de abril de 2024.

Assessor jurídico da presidência
OAB/SC 55.969