



Câmara Municipal de Cordeirópolis

Edifício "Dr. Cassio de Freitas Levy"

PARECER JURÍDICO

Autor: Poder Executivo

Projeto de Lei Complementar n.º 08, de 22 de julho de 2016

Assunto: "Dá nova redação ao artigo da Lei Complementar n.º 233/2016 e define atribuições e funções de cargos e dá outras providências correlatas".

Pretende o Exmo. Sr. Prefeito Municipal, com o presente projeto de lei complementar, dar nova redação ao artigo da Lei Complementar n.º 233/2016 e define atribuições e funções de cargos e dá outras providências correlatas.

Em aperfeiçoada síntese, é o que consta do referido projeto até a presente data.

É o relatório.

Opino.

O projeto de lei complementar em enfoque está redigido em termos claros, estando devidamente subscrito por seu autor, além de trazer o assunto sucintamente registrado em ementa, tudo na conformidade dos padrões exigidos pela técnica legislativa.

No caso em comento, cabe ser asseverado a respeito da competência para a propositura do presente projeto de lei. A mesma se vislumbra no artigo 7.º, inciso I, da Lei Orgânica do Município de Cordeirópolis, que declara ser de competência do município "*legislar sobre assuntos de interesse local*", previsão esta também contida em nossa Carta Magna, em seu artigo 30. Desse modo, o Município mostra-se competente para a presente propositura.

Também insta ser asseverado que, compete exclusivamente ao Chefe do Poder Executivo a iniciativa de projetos de lei que disponham sobre criação, estruturação e atribuições das Secretarias, Diretorias Municipais e órgãos da Administração Pública, além de criação de cargos, funções, estruturação de regime jurídico, conforme especifica o artigo 49, incisos I, II e III, da Lei Orgânica do Município de Cordeirópolis.

Tais disciplinamentos, ainda, são alicerçados pelo Regimento Interno da Câmara Municipal de Cordeirópolis, que preceitua em seu artigo 182, ser de competência privativa do Prefeito a iniciativa dos projetos de Lei mencionados no artigo 49 e 154 da Lei Orgânica Municipal.

Também estabelece a Lei Orgânica do Município de Cordeirópolis, em seu artigo 46, § 2º, que criação de cargos deve ser objeto de lei complementar, o que está sendo respeitado no presente projeto.



Câmara Municipal de Cordeirópolis

Edifício "Dr. Cassio de Freitas Levy"

O projeto de lei complementar apresentado é fruto de iniciativa do Poder Executivo, como exige para o tema em questão a Constituição Federal e a Lei Orgânica do Município de Cordeirópolis.

A CF, em seu art. 61, §§, incisos e alíneas, diferencia iniciativa privativa de iniciativa concorrente. A **iniciativa privativa (reservada ou exclusiva)** é a que compete a apenas um órgão, agente ou pessoa; é intransferível; é exceção. A CF, em seu art. 61, §1º, inciso II, dispõe sobre as matérias de iniciativa privativa do Chefe do Executivo, reservadas de forma exclusiva ao Presidente da República, que são aplicadas também ao Prefeito Municipal, por simetria e exclusão.

As LOM's devem apontar como **matéria de iniciativa privativa do Prefeito**: aquelas que tratam de criação, extinção ou transformação de cargos, funções ou empregos públicos municipais na Administração direta, autárquica ou fundacional; fixação ou aumento da remuneração dos servidores públicos municipais; regime jurídico, provimento de cargos e emprego, estabilidade e aposentadoria dos servidores; organização administrativa; criação, estruturação e atribuições dos órgãos da Administração Pública Municipal; plano plurianual, lei de diretrizes orçamentárias, orçamento anual, entre outros.

Dentro desse contexto, encontramos disciplinada como matéria privativa na Lei Orgânica do Município de Cordeirópolis, conforme assim definido no artigo 49, incisos I, II e III.

Na esfera municipal, o processo legislativo pode ser entendido como um conjunto de procedimentos que deverão ser observados pelos Poderes Executivo e Legislativo com vistas à elaboração de atos jurídicos. A iniciativa em algumas matérias é de competência exclusiva do Poder Executivo, conforme estabelecido na Lei Orgânica Municipal.

Dessa maneira, o desencadeamento do processo legislativo das leis que versam sobre a matéria tratada no projeto em análise é de *iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo*.

Sobre iniciativa de projeto de lei, escreve o autor Roberto B. Dias da Silva:

"A iniciativa é o ato que faz surgir o projeto de lei, dando o primeiro passo do processo legislativo tendente a criar a espécie normativa. Como regra geral, a Constituição Federal prevê que os projetos de lei podem ser iniciados por qualquer membro ou comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, do Congresso Nacional ou pelo presidente da República. É a chamada iniciativa concorrente (art. 61, caput). Contudo, há matérias que a Constituição estabelece que somente poderão ser tratadas por meio de leis de iniciativa exclusiva de certas pessoas ou órgãos. São as chamadas iniciativas privativas. Exemplos desse tipo de iniciativa podem ser encontrados no § 1º do art. 61."¹

¹ in *Manual de Direito Constitucional*, 1^a ed., Manole, São Paulo, 2007, p. 238.



Câmara Municipal de Cordeirópolis

Edifício “Dr. Cassio de Freitas Levy”

Desta feita, no que pertine ao aspecto formal, entendemos pela legalidade do presente projeto.

Já no que pertine à análise material do presente projeto, algumas considerações hão de serem realizadas.

O primeiro ponto da alteração ora proposta da Lei Complementar nº 233/2016, apresentado através do presente projeto de lei complementar, realmente mostra-se cabível, face à competência do Executivo para tratar de sua estrutura administrativa.

Contudo, no que concerne às atribuições dos cargos criados pela Lei Complementar nº 233/2016, sem as devidas atribuições naquela oportunidade, entendemos que merecem maior cuidado na sua análise, visto que desencadeiam uma interpretação de inconstitucionalidade. Assim vejamos:

Quando da tramitação do Projeto de Lei Complementar nº 5/2016, o qual tratava de nova Organização Administrativa e criação de cargos comissionados e de confiança, esta Assessoria Jurídica Legislativa já tinha alertado para ausência de atribuição dos cargos criados no corpo daquele projeto de lei complementar, o que gera inconstitucionalidade da lei.

Assim, para sanar a inconstitucionalidade da Lei Complementar 233/2016, nesta oportunidade apresenta o Executivo Municipal o presente projeto de lei complementar com atribuições iguais e genéricas para todos os cargos de diretor, independendo de qual Secretaria Municipal esteja lotado.

De acordo com o disposto no art. 37, inciso V, da Constituição Federal, os cargos em comissão destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento.

A Constituição Federal obriga o legislador a explicitar as atribuições dos cargos, considerando que a Administração Pública é jungida ao princípio da legalidade, de forma que a especificação das funções dos cargos em comissão é imposição do próprio regime jurídico, nos termos do art. 37, caput, da CF².

No caso concreto, as atribuições dos cargos em comissão ora impugnados não se encontram descritas de forma clara e precisa, impossibilitando que se verifique se os respectivos cargos foram efetivamente criados para o exercício das funções determinadas em cada Secretaria Municipal pela Lei Complementar vigente.

Da análise feita, verifica-se a ausência de atribuições específica à cada cargo em comissão e de confiança, de maneira individualizada, pois assim deve ser

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:



Câmara Municipal de Cordeirópolis

Edifício “Dr. Cassio de Freitas Levy”

redigido o texto legal, e não realizando atribuições iguais e genéricas para todos os cargos de diretor, independendo de qual Secretaria Municipal esteja lotado.

Nessa ordem, as atribuições específicas de direção, chefia ou assessoramento hão de estar explicitadas de forma clara e incontroversa pela lei que cria o cargo em comissão, ao passo que, em não se atendendo tal especificidade, de matriz constitucional, resulta manifesta a inconstitucionalidade da regra.

Desta feita, o Projeto de Lei Complementar deve ser analisado pelas Comissões pertinentes, para *“a posteriori”* ser enviado ao Plenário para discussão e votação.

Por derradeiro cumpre esclarecer que todo o exposto trata-se de um parecer opinativo, ou seja, tem caráter técnico-opinativo. O Prof. HELY LOPES MEIRELLES, em sua incontestável obra “Direito Administrativo Brasileiro”, leciona:

“O parecer tem caráter meramente opinativo, não vinculando a Administração ou os particulares à sua motivação ou conclusões, salvo se aprovado por ato subsequente. Já, então, o que subsiste como ato administrativo não é o parecer, mas, sim, o ato de sua aprovação por quem o solicitou.”

Nesse sentido é o posicionamento do Supremo Tribunal Federal que, de forma específica, já expôs a sua posição a respeito, *verbis*:

“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.”

S.M.J., esse é o nosso entendimento.

Cordeirópolis, 12 de agosto de 2016.

Jorge Roberto V. Aguiar Filho

Assessor Jurídico Consultor da Câmara Municipal de Cordeirópolis