



Proposição: MSGPL - Mensagem do Executivo
(Projeto de Lei)
Número: 004404/2020 - 8695-00 2020

Parecer - Marcelo Peres Guerson Medeiros Diretoria Jurídica

PARECER Nº: 15/2020.

PROCESSO Nº: 8.695/2020.

MENSAGEM. Nº: 4404/2020.

EMENTA: "Dispõe sobre alterações e revogações nas Leis nos 4.755, de 17 de dezembro de 1974, 5.471, de 14 de setembro de 1978, 5.517, de 28 de novembro de 1978, 9.212, de 27 de janeiro de 1998, 10.589, de 21 de dezembro de 2003, 10.988, de 19 de setembro de 2005, 11.935, de 30 de dezembro de 2009 e 13.830, de 31 de janeiro de 2019 e dá outras providências".

AUTORIA: Executivo.

I. RELATÓRIO

Solicita-nos o ilustre o Presidente da Comissão de Legislação, Justiça e Redação desta Casa, análise jurídica acerca da constitucionalidade e da legalidade do Projeto de Lei, de autoria do Executivo, que: "Dispõe sobre alterações e revogações nas Leis nos 4.755, de 17 de dezembro de 1974, 5.471, de 14 de setembro de 1978, 5.517, de 28 de novembro de 1978, 9.212, de 27 de janeiro de 1998, 10.589, de 21 de dezembro de 2003, 10.988, de 19 de setembro de 2005, 11.935, de 30 de dezembro de 2009 e 13.830, de 31 de janeiro de 2019 e dá outras providências".



Segue a Mensagem do Executivo sobre a matéria:

"(...) Tão logo aprovada a Lei nº 13.830, de 2019, foram adotadas as medidas necessárias ao rearranjo funcional das unidades da administração direta e indireta do Município, bem como a definição das competências de cada uma delas, através dos atos regulamentadores específicos - Decretos e Resoluções - tal como definido nos arts. 74 e 79 daquela norma. Tais atos já foram publicados, estando o exercício da gestão pública e as ações administrativas decorrentes, baseadas nas definições ali contidas.

Nesta segunda etapa, há aprofundamento da administração direta, autárquica e fundacional (DEMLURB, FUNALFA, PROCON e MAPRO), bem como, em especial, da Empresa Municipal de Pavimentação e Urbanização (EMPAV), em todos os casos almejando a melhoria da governança e do controle, através da regularização dos órgãos colegiados fiscalizadores e gestores.

No que tange especificamente à EMPAV, dando seguimento às alterações já em curso para sua recuperação, damos importante passo na governança corporativa, adequando, nos limites em que necessário, a gestão da mesma aos termos da Lei Federal nº 13.303, de 30 de junho de 2016, que Dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Este Projeto de Lei promove alterações na lei de criação da Empresa Municipal de Pavimentação e Urbanização - EMPAV (Lei nº 4.755, de 17 de dezembro de 1974) com a centralização de suas competências às atividades relacionadas à pavimentação e recomposição asfáltica, sendo redistribuídas as demais atividades de manutenção de parques e jardins e poda de árvores ao DEMLURB, e os serviços relacionados à iluminação pública e a fabricação de artefatos de cimento para a Secretaria de Obras.

Outra novidade também a ser comemorada é a criação, por lei, dos seus empregos em comissão (Anexo II), dando ao gestor previsibilidade e aos cidadãos possibilidade de plena fiscalização, evitando-se a odiosa prática da criação de "cabide de empregos", tão maléfica ao serviço público.

Na Administração autárquica e fundacional, verificam-se alterações nas Leis nos 5.471, de 14 de setembro de 1978 (FUNALFA), 5.517, de 28 de novembro de 1978 (DEMLURB), 10.589, de 21 de dezembro de 2003 (PROCON) e 10.988, de 19 de setembro de 2005 (MAPRO) para adequar-lhes sua estrutura administrativa, em especial, os órgãos colegiados decisórios, respeitada a



complexidade e a estruturação de cada pessoa jurídica de direito público. Em relação à Lei nº 13.830, de 31 de janeiro de 2019, há pequenas correções de nomenclaturas como nos casos da Secretaria de Transporte e Trânsito (SETTRA), Fundação Cultural Alfredo Ferreira Lage (FUNALFA) e Secretaria de Segurança Urbana e Cidadania (SESUC), bem como novos avanços para além dos já instituídos por ela.

A Controladoria-geral do Município passa a estar no mesmo nível hierárquico e gozar das mesmas prerrogativas do cargo de Secretário, revogando-se qualquer tipo de vinculação outrora existente, reforçando sua autonomia para plena atuação de seu mister. Em relação ao quadro de servidores comissionados, sua descrição constante do anexo único, após a decisão do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, proferida sob o rito da repercussão geral, após a entrada em vigor da Lei nº 13.830, de 2019, poderia ser tida por genérica, impondo-se, desde logo sua adequação, aos termos da tese firmada pela r. Corte Constitucional Brasileira segundo a qual "a) A criação de cargos em comissão somente se justifica para o exercício de funções de direção, chefia e assessoramento, não se prestando ao desempenho de atividades burocráticas, técnicas ou operacionais; b) tal criação deve pressupor a necessária relação de confiança entre a autoridade nomeante e o servidor nomeado; c) o número de cargos comissionados criados deve guardar proporcionalidade com a necessidade que eles visam suprir e com o número de servidores ocupantes de cargos efetivos no ente federativo que os criar; e d) as atribuições dos cargos em comissão devem estar descritas, de forma clara e objetiva, na própria lei que os instituir" (RE 1041210 RG, Relator(a): Min. DIAS TOFFOLI, julgado em 27/09/2018, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-107 DIVULG 21-05-2019 PUBLIC 22-05-2019).

Por isso, no anexo I deste Projeto de Lei dá nova redação ao Anexo Único da Lei nº 13.830, de 31 de janeiro de 2019, para descrever de forma clara e objetiva, na própria lei as atribuições dos cargos em comissão, bem como - observando a proporcionalidade entre o número de cargos comissionados com o número de servidores ocupantes de cargos efetivos - fixar em 20% de todos os cargos comissionados o percentual destinado exclusivamente aos servidores efetivos. Isso é um avanço, eis que atualmente está se passando do percentual de 50% dos cargos de gerência para 20% de todos os cargos comissionados a serem destinados aos servidores efetivos.

Ainda como estímulo ao exercício de cargos comissionados por servidores públicos efetivos a norma ora apresentada aos nobres Edis, tem por propósito garantir o direito de opção pela remuneração do cargo de origem em detrimento da remuneração do cargo de Secretário Municipal. Exercida a opção pela remuneração do cargo ou emprego efetivo, o servidor assegura todos os direitos previstos em seu sistema remuneratório, inclusive a retribuição pelo exercício de função de direção ou cargo em comissão. Revelando-se o cargo de secretário como cargo de provimento em comissão, revela-se plenamente legítimo que o servidor ou empregado público acumule a remuneração de seu cargo de origem com retribuição adicional pelo exercício de cargo de Secretário Municipal, desde que haja expressa previsão legal, como ora se propõe.

Neste oportuno, este Projeto de Lei traz, ainda, norma que define a subdivisão dos cargos



de direção, chefia e assessoramento, no nível de execução programática, a partir da obediência ao grau de complexidade de suas atribuições, a abrangência funcional ou temática, a complexidade de processos envolvidos, a relação com o sistema de gestão, a transversalidade das ações, o acompanhamento dos instrumentos de planejamento governamental e o risco de gestão. Daí porque, se tem, por exemplo, seis níveis de assessoramento.

Também se faz necessária a publicação do Anexo I desta Lei, eis que está sendo revista a composição do quadro de Cargos e Funções de Provimento em Comissão, consistentes no Anexo Único da Lei nº 13.830, de 31 de janeiro de 2019, em relação às Fundações Cultural Alfredo Ferreira Lage e Museu Mariano Procópio de modo a garantir: mais efetividade nas ações técnicas e administrativas. No mesmo sentido, há também alterações do quadro de provimento em comissão da Secretaria da Fazenda, com a criação de um cargo de Gerente e a extinção concomitante do cargo de Contador-geral, cujas atribuições serão desempenhadas por essa gerência; o mesmo acontecendo com a adequação das competências relacionadas às compras e licitações na Secretaria de Administração e Recursos Humanos.

Altera-se, ainda, o prazo para a regularização da legislação referente aos fundos e conselhos de políticas públicas, de forma a possibilitar o aprofundamento das temáticas específicas, bem como outros ajustes necessários ao correto funcionamento dos mesmos.

Outro tema versado neste Projeto de Lei, ora submetido a esta Eg. Câmara de Vereadores, diz respeito à criação de funções gratificadas de Supervisor, de modo a atender ao parágrafo único da cláusula segunda do Termo de Ajustamento de Conduta firmado entre o Ministério Público do Trabalho, o Ministério Público do Estado de Minas Gerais e o Município de Juiz de Fora, o SINERPU e a AMAC, nos autos do Inquérito Civil Público nº 0145.17.003158-0, segundo a qual há compromisso do Poder Executivo de assumir as coordenações dos serviços de CRAS e o Serviço Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF), bem como do CREAS e o Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI), mediante lotação de servidores efetivos. Como os servidores efetivos exercerão a coordenação de tais serviços, a alternativa é a criação de supervisões.

Também, por acordo judicial firmado nos autos da Ação Civil Pública 5015743-22.2018.8.13.0145, entre o Ministério Público do Estado de Minas Gerais e o Município de Juiz de Fora, este ficou obrigado a adotar as medidas administrativas necessárias à instituição formal da função de Agentes Supervisores, cujo número (01 Agente Supervisor de Área para cada 10 Agentes de Endemias; 01 Agente Supervisor Geral para cada 05 Agentes Supervisores de Área) deverá ser somado aos 221 Agentes de Combates às Endemias com atuação exclusiva em campo, possibilitando, destarte, o acompanhamento contínuo dos trabalhos desenvolvidos pelos Agentes supervisionados e da ampliação do número de equipes de Agentes de Combate a Endemias.



Finalmente, há alterações realizadas para atender ao disposto na Lei Federal nº 11.350, de 05 de outubro de 2006, com redação dada pela Lei nº 13.708, de 14 de agosto de 2018, a qual estabeleceu o piso salarial profissional nacional dos Agentes Comunitários de Saúde e dos Agentes de Combate às Endemias e estabeleceu jornada de trabalho exigida para garantir a do referido piso.

Evidentemente, que uma legislação que deve abarcar e direcionar a complexa missão do Poder Executivo em atender com eficiência as demandas e reivindicações dos cidadãos, mesmo com as limitações financeiras impostas pelos cenários econômicos municipal, estadual e federal, deve ser pauta permanente de análise e proposição de aperfeiçoamento a fim de ser realmente um instrumento adequado à prestação dos serviços públicos.

Demonstrando a neutralidade fiscal da medida, seguem os relatórios exigidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000) devidamente subscritos pelos responsáveis pelos órgãos técnicos da Prefeitura de Juiz de Fora.

Por certo, não é de amasiado reafirmar, que tais alterações não comprometerão a redução de gastos com pessoal, que foi possível com a implantação da nova estrutura organizacional do Município, além de respeitar a capacidade financeira do Município, em estrita observância aos limites impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal".

É o relatório. Passo a opinar.

II. FUNDAMENTAÇÃO.

No que concerne à competência legiferante do Município sobre a matéria em questão, não há qualquer impedimento, visto que a Constituição Federal, e a Constituição Estadual em relação aos Municípios, no que diz respeito ao seu poder de legislar privativamente sobre assuntos de interesse local, senão vejamos:

Constituição Federal:

"Art. 30 - Compete aos Municípios:



I - legislar sobre assuntos de interesse local;"

Constituição Estadual:

"Art. 171 - Ao Município compete legislar:

I - sobre assuntos de interesse local, notadamente:"

Por interesse local entende-se:

"todos os assuntos do Município, mesmo em que ele não fosse o único interessado, desde que seja o principal. É a sua predominância; tudo que repercute direta e imediatamente na vida municipal é de interesse local". (CASTRO José Nilo de, in Direito Municipal Positivo, 4. ed., Editora Del Rey, Belo Horizonte, 1999, p. 49).

A competência do Município, portanto, reside no direito subjetivo público de tomar toda e qualquer providência, em assunto de interesse local, isto é, em assuntos de seu peculiar interesse, legislando, administrando, tributando, fiscalizando, sempre nos limites ou parâmetros fixados pela Constituição da República e também pela Constituição Estadual.

Portanto, não há óbice quanto à competência, já que a matéria é de interesse local.

Quanto à **iniciativa** para deflagrar o processo legislativo, verifica-se que não há vício, eis que se trata de matéria de iniciativa exclusiva do Chefe do Executivo que estão elencadas no art. 36, em especial no inciso I da Lei Orgânica Municipal, verbis:

"Art. 36. São matérias de iniciativa privativa do Prefeito, além de outras previstas nesta Lei Orgânica:



I - criação, transformação, extinção de cargos, funções ou empregos públicos dos órgãos da administração direta, autárquica e fundacional e a fixação ou alteração da respectiva remuneração;

Há que se considerar, por fim, **a aplicabilidade ou não**, in casu, da Lei Complementar nº 101/00, que estabelece a necessidade de impacto orçamentário-financeiro, nos termos dos arts. 15, 16 e 17, verbis:

Art. 15. Serão consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público a geração de despesa ou assunção de obrigação que não atendam o disposto nos arts. 16 e 17.

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 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. (g.n)

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.



§ 3º - Para efeito do § 2º, considera-se aumento permanente de receita o proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

§ 4º - A comprovação referida no § 2º, apresentada pelo proponente, conterà as premissas e metodologia de cálculo utilizadas, sem prejuízo do exame de compatibilidade da despesa com as demais normas do plano plurianual e da lei de diretrizes orçamentárias.

§ 5º - A despesa de que trata este artigo não será executada antes da implementação das medidas referidas no § 2º, as quais integrarão o instrumento que a criar ou aumentar.

§ 6º - O disposto no § 1º não se aplica às despesas destinadas ao serviço da dívida nem ao reajustamento de remuneração de pessoal de que trata o inciso X do art. 37 da Constituição. (g.n).

O caput do art. 17 conceitua **despesa obrigatória de caráter continuado** como a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixe, para o ente, a **obrigação legal** de sua execução por um período superior a dois exercícios.

Ato que aumente ou crie despesa dessa natureza deverá ser instruído com dois documentos (art. 17, § 1º):

1 - uma estimativa do impacto orçamentário-financeiro (art. 14, no caso de renúncia e art. 16, I, de despesa), no exercício em que entrar em vigor e nos dois seguintes, acompanhada das premissas e metodologia de cálculo utilizadas e compatibilidade com plano plurianual e LDO (art. 17, § 4º), e,

2 - um demonstrativo da origem dos recursos para o seu custeio.

Para esse efeito, o ato será acompanhado de comprovação de que a despesa não afetará as Metas Fiscais, devendo os seus efeitos financeiros, projetados para os períodos seguintes, ser compensados pelo aumento permanente da receita, que, desde logo se define como aquele proveniente da elevação de alíquotas, da ampliação da base de cálculo, da majoração ou da criação de tributos ou contribuição, como dispõe o mesmo art. 17, § 3º, ou pela redução permanente da despesa.



Ainda prudencialmente, estabelece-se como **condição suspensiva de exequibilidade** que a despesa só será executada quando as medidas referentes ao aumento permanente de receita ou redução de despesa forem implementadas, e quando essas medidas forem necessárias elas deverão integrar o instrumento (o ato) de criação ou aumento de despesas (art. 17, § 5º).

Tais exigências advêm, ainda, da própria Lei nº 13.947, de 19 de outubro de 2019, que estabelece as diretrizes orçamentárias para o exercício de 2020.

Confira-se, a propósito:

Art. 37. Os projetos de lei relacionados a aumento de despesas com pessoal e encargos sociais deverão ser acompanhados de:

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

II - premissas e metodologia de cálculo utilizadas para realizar a estimativa do impacto de que trata o inc. I deste artigo, conforme estabelece o art. 17, § 4º, da Lei Complementar nº 101, de 2000.

Art. 38. A concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos, empregos e funções ou alteração da estrutura de carreiras, bem como a admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público e o Poder Legislativo, só poderão ser realizadas:

I - se houver prévia dotação orçamentária e disponibilidade financeira suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes;

II - desde que atendidos aos limites da despesa total de pessoal, nos termos dos arts. 19 e 20, e inc. II, do § 1º, do art. 59, da Lei Complementar nº 101, de 2000 e o disposto nas Leis Municipais nos 10.001, de 2001 e 13.830, de 2019.

Com efeito, não consta nos autos, a declaração do ordenador de despesa, conforme



dispostos no inciso II do o art 16 da Lei Complementar nº 101/2000 - LRF.

Cabe ainda ressaltar que entrou em vigor a Lei Complementar nº 173, de 27 de maio de 2020 após apresentação deste projeto de lei, que trata da ajuda financeira a Estados e Municípios, bem como veta que os servidores públicos tenham reajuste salarial até dezembro 2021 em razão da calamidade pública decorrente da pandemia do Covid-19, bem como, conceder qualquer título, vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração, senão vejamos:

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;



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.

III. CONCLUSÃO.



Ante o exposto, sem adentrarmos no mérito da proposição, arrimados nas disposições constitucionais, legais, jurisprudenciais e doutrinárias apresentadas, concluímos que o projeto de lei é **INCONSTITUCIONAL e ILEGAL por infringir o art. 8º da Lei Complementar nº 173, de 27 de maio de 2020, bem como o inciso II do art. 16 da Lei Complementar nº 101/2000 - LRF.**

Por fim, cabe ressaltar que se trata de um parecer opinativo, ou seja, tem caráter técnico-opinativo. O Prof. Hely Lopes Meirelles, em sua incontestável obra "Direito Administrativo Brasileiro", Editora Malheiros, ensina:

"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.

É o nosso parecer, s.m.j., o qual submetemos, sub censura, à consideração da digna Comissão de Legislação, Justiça e Redação desta Casa.

Palácio Barbosa Lima, 26 de agosto de 2020.

Marcelo Peres Guerson Medeiros
Assessor Técnico

Aprovo o parecer em 26/08/2020
Luciano Machado Torrezio
Diretor Jurídico Adjunto