



PARECER JURÍDICO: 009/2023

AUTORIDADE CONSULENTE: Presidente da CMI

REFERÊNCIA: Projeto de Lei Complementar nº 556/2023

EMENTA: “Altera o Anexo I e V da Lei Complementar n.º 5.192, de 01 de março de 2021, que Dispõe sobre a Reestruturação Organizacional do Poder Executivo do Município de Imbituba e dá outras providências.”.

I – RELATÓRIO:

Versam os presentes autos sobre consulta formulada pelo Exmo. Senhor Presidente da Câmara Municipal de Imbituba, Vereador Leonir de Sousa, através da Comissão de Finanças e Orçamento, solicitando a esta Assessoria Jurídica parecer acerca da constitucionalidade e legalidade do Projeto de Lei Complementar nº 556/2023, que altera o Anexo I e V da Lei Complementar n.º 5.192, de 01 de março de 2021, que Dispõe sobre a Reestruturação Organizacional do Poder Executivo do Município de Imbituba e dá outras providências.

O Projeto de Lei Complementar em comento foi protocolado na Câmara Municipal de Imbituba em 06 de março de 2023, sendo lido em Plenário para a devida publicidade no mesmo dia.

Após, foi encaminhado à Comissão de Constituição, Justiça e Redação Final para exarar Parecer. Ao seu tempo, a Comissão solicitou Parecer da Assessoria Jurídica do Presidente.

É o Relatório. Segue o Parecer.

II – DOS FUNDAMENTOS:

Ab initio, relativamente 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.

É o Senhor Prefeito competente para propor o Projeto de Lei, conforme estabelecido no art. 70 da Lei Orgânica do Município, senão vejamos: *Art. 70 - A iniciativa das Leis Complementares e ordinárias cabe a qualquer Vereador, Comissão Permanente da Câmara, ao Prefeito e aos cidadãos, representados, no mínimo, por 5% (cinco por cento) do total do número de eleitores do Município.*



No mesmo sentido, o art. 72, I, da LOM resguarda a iniciativa do Projeto de Lei ao Prefeito Municipal: *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; (...).*

Nesse sentido, a matéria veiculada se adequa perfeitamente aos princípios de Competência Legislativa que são assegurados ao Município consoante a regra prevista no artigo 30, inciso I e II, da Constituição Federal, bem como trata 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.

Em análise a tais disposições, o projeto não encontra óbice na Constituição Federal, Constituição Estadual e Lei Orgânica Municipal, pois o Poder Executivo tem competência para iniciativa na proposição do Projeto da Lei *sub judice* (art. 61, caput, CF/88 e art. 70 da Lei Orgânica).

Aportou nessa Assessoria Jurídica Comunicação Interna requerendo parecer do Projeto de Lei Complementar, a fim de que seja avaliada **se a matéria denunciada sanou o vício apontado Ministério Público do Estado de Santa Catarina**, o qual pugnou pela declaração de inconstitucionalidade dos Anexos I e V, da Lei Complementar n.º 5.192, de 01 de março de 2021, referente aos cargos de provimento em comissão de "Diretor(a)", "Chefe de Departamento" e de "Assistente", pois ao Edis cabe "*descrever funções de cuja dinâmica se possa aferir a necessária relação de confiança e de afinidade ideológica entre autoridade nomeante e servidor nomeado.*".

O Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina, nos autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 5022973-49.2022.8.24.0000, acatou o pleito do Ministério Público declarando a inconstitucionalidade dos Anexos I e V da Lei Complementar n. 5.192, de 1º de março de 2021, alterada pela Lei Complementar n. 5.304, de 1º de abril de 2022, nos seguintes termos:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CARGOS DE PROVIMENTO EM COMISSÃO. DESCRIÇÃO GENÉRICA. INEXISTÊNCIA DA CONFIGURAÇÃO DA NATUREZA DE DIREÇÃO, CHEFIA OU ASSESSORAMENTO, E DE VÍNCULO DE CONFIANÇA ENTRE NOMEADO E AUTORIDADE NOMEANTE. VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DO PRÉVIO CONCURSO, MORALIDADE, EFICIÊNCIA E RAZOABILIDADE, INSERTOS NO ART. 16 E 21, I, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. MODULAÇÃO TEMPORAL DOS EFEITOS DESTA DECISÃO PARA QUE PASSE A VALER 6 (SEIS) MESES APÓS A PUBLICAÇÃO DO ACÓRDÃO, PREJUDICADA A ANÁLISE DOS EFEITOS REPRISTINATÓRIOS



In casu, o projeto em epígrafe tem o objetivo de adequar a descrição das funções dos cargos de Diretor, Chefe de Departamento e Assistente, retificando os Anexos I e V, da Lei Complementar n.º 5.192, de 01 de março de 2021, que dispõe sobre a Reestruturação Organizacional do Poder Executivo do Município de Imbituba.

Nesse ínterim, segue trecho do voto da Desembargadora Relatora:

O Ministério Público sustenta que todos eles possuem descrição genérica, vaga e imprecisa das suas atribuições, idênticas independente do órgão destinatário, com o emprego de palavras-chave como 'supervisionar', 'coordenar', 'dirigir', visando a induzir funções típicas de cargo de provimento em comissão.

Eis a descrição das funções desses cargos fornecida pela legislação questionada:

DIRETOR(A) - colaborar com o titular do órgão superior na definição dos planos, programas e projetos setoriais da pasta; - dirigir, orientar e supervisionar a execução das atividades de competência da respectiva Diretoria; - opinar sobre os assuntos que dependam de decisão superior e propor as necessárias providências; - submeter à aprovação do titular do órgão superior a que estiver vinculado a programação de trabalho da Diretoria; - indicar ao titular do órgão superior a que estiver vinculado os nomes de servidores subordinados para designação ou dispensa e para seus substitutos eventuais ou temporários; - elaborar planilha de férias dos servidores lotados na Diretoria e nas demais unidades organizacionais subordinadas; - apresentar relatórios mensais das atividades da Diretoria e suas respectivas Unidades organizacionais subordinadas, encaminhando-os ao titular do órgão superior a que estiver vinculado; - colaborar com o titular do órgão superior a que estiver vinculado na identificação de alternativas e ações que devam ser implementadas com vistas ao aperfeiçoamento do desempenho do órgão superior; e - desempenhar, cumprir e fazer as normas vigentes, especialmente aquelas relacionadas às atividades sob sua responsabilidade; e - acompanhar as publicações no órgão oficial de publicação legal e divulgação dos atos processuais e administrativos do Poder Público Municipal – Diário Oficial dos Municípios de Santa Catarina – DOM/SC.

CHEFE DE DEPARTAMENTO - orientar e coordenar as atividades do Departamento sob sua responsabilidade e demais unidades organizacionais a este subordinadas; de atuação; - propor ao superior imediato a programação de trabalho do Departamento; - opinar sobre os assuntos relativos à sua área de atuação que dependam de decisão de autoridade superior; - distribuir, acompanhar e avaliar as atividades dos servidores que lhe são subordinados; - elaborar e analisar relatório mensal do Departamento, encaminhando-o ao seu superior hierárquico; - exercer todos os atos de administração necessários ao desenvolvimento do Departamento sob sua direção, obedecidos aos preceitos legais vigentes; - desempenhar, cumprir e fazer as normas vigentes, especialmente aquelas relacionadas às atividades sob sua responsabilidade; e - acompanhar as publicações no órgão oficial de publicação legal e divulgação dos atos processuais e administrativos do Poder Público Municipal –

ASSISTENTE - assessoramento ao superior hierárquico no que concerne às suas atividades políticas, sociais e administrativas relacionadas ao órgão de atuação; - assessoramento em atividades determinadas pelo superior hierárquico, que demandem solução rápida e efetiva, por ação própria ou de outros agentes públicos; - liderar grupos de trabalhos especialmente constituídos para levantar, avaliar e sugerir alternativas e soluções para problemas específicos identificados pelo superior hierárquico; - diagnosticar descompassos nos processos organizacionais, administrativos e técnicos, sugerindo medidas inovadoras e eficazes. - assessorar estrategicamente o superior hierárquico, quanto as melhores práticas gerenciais e técnicas associadas aos novos paradigmas da administração pública, na área do órgão de atuação; - apresentar sugestões de políticas, estratégias e ações gerenciais que possam levar a administração municipal à melhoria contínua da qualidade dos serviços prestados ao munícipe, visando alcançar os melhores orientar e supervisionar profissionais ligados ao órgão de atuação, especialmente nas matérias de competência do



mesmo; - acompanhar processos, procedimentos e projetos relacionados ao órgão de atuação, intervindo para agilizar a solução das demandas que se apresentam; - exercício de outras competências correlatas, em razão de sua natureza ou determinadas pelo superior hierárquico; - desempenhar, cumprir e fazer as normas vigentes, especialmente aquelas relacionadas às atividades sob sua responsabilidade; e - assessorar estrategicamente o superior hierárquico, quanto as melhores práticas gerenciais e técnicas associadas aos novos paradigmas da administração pública, na área do órgão de atuação; - assessoramento ao superior hierárquico no que concerne às suas atividades políticas, sociais e administrativas relacionadas ao órgão de atuação; - assessoramento em atividades determinadas pelo superior hierárquico, que demandem solução rápida e efetiva, por ação própria ou de outros agentes públicos; - apresentar sugestões de políticas, estratégias e ações gerenciais que possam levar a administração municipal à melhoria contínua da qualidade dos serviços prestados ao município, visando alcançar os melhores orientar e supervisionar profissionais ligados ao órgão de atuação, especialmente nas matérias de competência do mesmo; - acompanhar processos, procedimentos e projetos relacionados ao órgão de atuação, intervindo para agilizar a solução das demandas que se apresentam; - exercício de outras competências correlatas, em razão de sua natureza ou determinadas pelo superior hierárquico; - desempenhar, cumprir e fazer as normas vigentes, especialmente aquelas relacionadas às atividades sob sua responsabilidade; e - acompanhar as publicações no órgão oficial de publicação legal e divulgação dos atos processuais e administrativos do Poder Público Municipal – Diário Oficial dos Municípios de Santa Catarina – DOM/SC;

Oportunamente, destaca-se a tese firmada pelo STF, conforme ementa:

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** (Grifei).

Para o deslanche da questão posta, importa considerar que é inerente aos cargos em comissão a ideia de confiança do agente político para com o comissionado, bem como a possibilidade de livre nomeação e exoneração, já que, uma vez perdida a confiança, ou não sendo bem conduzida a chefia, podem ser livremente demitidos, sem a necessidade de processo administrativo. Tal possibilidade está contemplada no artigo 37, inciso II, da Constituição Federal, o qual dispõe que a investidura em cargo ou emprego público depende de concurso público, salvo quanto às nomeações para cargos em comissão, declarados em lei de livre nomeação e exoneração.

Veja-se que a confiança inerente ao cargo em comissão não é aquela comum, exigida de todo o servidor público, mas a especial, essencial para a consecução das diretrizes traçadas pelos agentes políticos. Essa confiança por último tratada é própria dos altos cargos, em que a fidelidade às diretrizes traçadas pelos agentes políticos, o comprometimento político e a lealdade a esses são essenciais para o próprio desempenho da função.



Com isso, evidente a necessidade de que a especificação das atribuições dos cargos criados conste, expressamente, da lei criadora, viabilizando a apreciação do atendimento às regras constitucionais. Assim, extrai-se do presente Projeto de Lei Complementar exarado pelo Poder Executivo, o compromisso do Alcaide para a tomada de providências que coadunam com a compatibilidade do cargo em comissão e os ditames constitucionais que balizam esta forma extraordinária de contratação de servidores públicos.

Observa-se, portanto, que o Projeto de Lei Complementar afasta a descrição das funções de forma genérica, de tal sorte que se pode aferir a necessária relação de confiança entre a autoridade nomeante e o servidor nomeado, como se verifica da transcrição, a título exemplificativo, das atribuições conferidas ao Assessor Especial do Gabinete – SEAD:

ASSESSOR(A) ESPECIAL DO GABINETE - SEAD I. Preparar a agenda diária do Secretário(a) Municipal de Administração e coordenar o atendimento do público interno e externo; II. Coordenar o trâmite de documentos levados à apreciação ou para assinatura do Secretário; III. Coordenar as relações do Secretário com os órgãos superiores e colegiados; IV. Organizar as viagens do Secretário nos seus aspectos protocolares; V. Desenvolver outras atividades de natureza administrativa, de aprimoramento da qualidade dos serviços e ações e de representação política e social determinadas pelo Secretário; VI. Recepcionar, marcar audiência e encaminhar as autoridades, servidores e pessoas em geral que desejarem comunicar-se com o Secretário; VII. Manter atualizado o registro de visitas do Secretário, bem como dos contatos por eles mantidos; VIII. Organizar e manter atualizado o cadastro de autoridades, entidades e pessoas de relacionamento do Secretário; IX. Executar a redação oficial de assuntos de ordem administrativa do Secretário; X. Coordenar e supervisionar o trâmite dos documentos oficiais do Secretário(a); XI. Organizar, programar e controlar a expedição de convites para as solenidades oficiais; - controlar o registro das correspondências dirigidas ao Secretário; e XII. Exercer outras atribuições que lhe sejam determinadas pelo Secretário.

Essa miscigenação de atribuições não retira, do cargo criado, sua natureza de cargo de confiança, já que ligado, diretamente, ao Prefeito, executando tarefas em que a confiança e a sintonia com as diretrizes do Chefe do Executivo são fundamentais para o bom desempenho do cargo, tornando-o passível de provimento pela via comissionada.

Desta forma, o Projeto de Lei Complementar que se apresenta alterou a redação dos Anexos I e V, em relação a descrição, de forma clara e objetiva, na própria lei, das atribuições dos cargos em comissão. Assim, dispõe a proposição estudada de condições para ser considerada legítima de aprovação, vez que, no entendimento desta parecerista, está em **consonância com o entendimento do Supremo Tribunal Federal** no julgamento do RE n. 1.041.210, a partir da leitura das alterações inseridas.

Nesse sentido, entendo pela constitucionalidade do Projeto de Lei Complementar no que toca a iniciativa, não havendo vício. Ademais, no que diz respeito ao mérito, também nenhum óbice há no Projeto de Lei aqui examinado, vez que adequado e bem inserido no ordenamento jurídico brasileiro. Quanto a legalidade, não há nada que possa macular o Projeto de Lei Complementar nº.



556/2023, vez que as alterações trazidas pela proposição, em relação a descrição dos cargos criados de “22 cargos de diretor, 22 cargos de chefe de departamento e 34 cargos de assistente”, de fato, respeitaram os requisitos de provimento, adequando as atribuições de cada cargo aos ditames constitucionais, não havendo suporte jurídico para ensejar declaração de inconstitucionalidade.

III – CONCLUSÃO

Ante 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**, com regular tramitação do Projeto de Lei Complementar nº 556/2023, por inexistirem vícios de natureza material ou formal que impeçam sua tramitação.

Ademais, frisa-se que se trata de um parecer com caráter meramente opinativo¹. Nesse sentido é o entendimento do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL que, de forma específica, já expôs a sua posição a respeito:

“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, 17 de março de 2023.

**Assessora Jurídica da Presidência
OAB/SC 46.707**

¹ 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)