



Câmara Municipal de Sant'Ana do Livramento – RS
Procuradoria Jurídica

Parecer nº 014/2019

Projeto de Lei nº 005/2019, que “Estabelece a estrutura do quadro de cargos em comissão e agentes políticos da Prefeitura Municipal”. Emendas apresentadas. Constitucionalidade. Sugestão de adequação.

Trata-se de solicitação de parecer, formulada pelo Vereador Germano Camacho, datada de 10/04/2019, acerca das emendas de fls. 47 e 49 apresentadas junto ao Projeto de Lei nº 005/2019, que “Estabelece a estrutura do quadro de cargos em comissão e agentes políticos da Prefeitura Municipal”. Recebida a solicitação de parecer em 23/04/2019. Autuado e rubricado até fls. 53.

Em linhas gerais, o PL em voga estabelece a estrutura do Quadro de Cargos em Comissão e Agentes Políticos da Prefeitura Municipal.

A fim de melhor explicitar as emendas, oportuna a análise abaixo¹:

REDAÇÃO APRESENTADA NO PL	REDAÇÕES APRESENTADAS NAS EMENDAS
Art. 3º. Permanece estabelecido o percentual mínimo de 3% (três) por cento dos cargos em comissão para serem ocupados por servidores efetivos do Município.	Art. 3º. Fica estabelecido o percentual de 20% (20 por cento) dos cargos em comissão para serem ocupados dos servidores efetivos do Município
	Exclui a especificação valor.

1) DA FIXAÇÃO DE PERCENTUAL MÍNIMO DOS CARGOS EM COMISSÃO SEREM OCUPADOS POR SERVIDORES EFETIVOS

Preceitua a Constituição Federal:

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,

¹ Redação como apresentada no que se refere ao art. 3º.



Câmara Municipal de Sant'Ana do Livramento – RS

Procuradoria Jurídica

ao seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

V - as funções de confiança, exercidas exclusivamente por servidores ocupantes de cargo efetivo, e os cargos em comissão, a serem preenchidos por servidores de carreira nos casos, condições e percentuais mínimos previstos em lei, destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

O que se denota que é que emenda apresentada aumenta o percentual dos cargos em comissão a serem ocupados por servidores efetivos, o que apresenta plena constitucionalidade, e, aliás, já foi objeto de julgamento pelo STF:

“Cabe ao Poder Judiciário verificar a regularidade dos atos normativos e de administração do Poder Público em relação às causas, aos motivos e à finalidade que os ensejam. Pelo princípio da proporcionalidade, há que ser guardada correlação entre o número de cargos efetivos e em comissão, de maneira que exista estrutura para atuação do Poder Legislativo local.” (RE 365.368-AgR, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, julgamento em 22-5-2007, Primeira Turma, DJ de 29-6-2007.) No mesmo sentido: ADI 4.125, Rel. Min. Cármen Lúcia, julgamento em 10-6-2010, Plenário, DJE de 15-2-2011.

O tema, inclusive, já foi objeto de notícia junto ao sítio da Corte Suprema, com o título “OAB pede regulamentação de percentual mínimo de servidores para cargos em comissão”, datada de 11/12/2017²:

“O Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) ajuizou Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão (ADO 44) em razão da falta de regulamentação do artigo 37, inciso V, da Constituição Federal. O dispositivo disciplina as condições e os percentuais mínimos dos cargos de confiança ou em comissão no âmbito da Administração Pública que devem ser ocupados por servidores de carreira.

A OAB argumenta que a Constituição veda a possibilidade de ocupação desses cargos indistintamente por particulares, com base nos princípios do concurso público, da moralidade administrativa, da isonomia, do interesse público, da proporcionalidade e republicano. Acrescenta que passados quase 20 anos da promulgação da Emenda Constitucional n. 19/1998 –

² <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=364302> acesso em 23/04/2019.



Câmara Municipal de Sant'Ana do Livramento – RS

Procuradoria Jurídica

que atribuiu a atual redação ao inciso V do artigo 37 – ainda não há lei ordinária para regulamentar o dispositivo.

O Conselho Federal da OAB relata que tal regulamentação já foi objeto de várias leis estaduais, muitas delas julgadas inconstitucionais pelo STF e salienta que a jurisprudência do Tribunal entende que a exigência de concurso público seja implementada com maior rigor, de forma a restringir a ocupação de tais cargos por não concursados.

Informa que no Senado tramita desde 2015 a Proposta de Emenda Constitucional n. 110, que pretende restringir a quantidade de cargos em comissão na administração pública, mas, segundo a OAB, a matéria não foi votada. O texto da PEC determina que tais cargos não poderão superar 1/10 dos cargos efetivos de cada órgão, sendo que a metade deles deve ser reservada aos servidores de carreira, restando aos demais o ingresso por meio de processo seletivo.

A entidade cita na ação que além da PEC 110 há outro projeto de lei sobre o tema e argumenta que a ausência de parâmetro objetivo quanto ao percentual de ocupação dos cargos comissionados por servidores efetivos acarreta dificuldade de fiscalização das contratações. A ADO menciona estudo que aponta a existência de aproximadamente 100 mil cargos comissionados na Administração Federal.

Assim, pede na ADO a concessão de liminar para que o presidente da República, da Câmara dos Deputados e do Senado Federal sejam notificados e manifestem-se em cinco dias e para que seja fixado um prazo para que os Poderes Executivo e Legislativo elaborem lei estabelecendo os percentuais mínimos de cargos comissionados que devem ser ocupados por servidores de carreira no âmbito da administração pública, nos termos do artigo 37, inciso V, da Constituição Federal.

No mérito pede a procedência da ação para que seja declarada a inconstitucionalidade por omissão, de forma a fixar um prazo de 18 meses para que o Poder Executivo elabore o projeto de lei e o Congresso Nacional aprove a matéria.”

O relator da ação é o ministro Gilmar Mendes que, diante da relevância da matéria adotou o rito abreviado previsto no artigo 12 da Lei 9.868/1999, para levar a ação diretamente ao Plenário para julgamento de mérito, dispensando a análise de liminar.

Dessa forma, denota-se constitucional a emenda apresentada em fls. 47.



Câmara Municipal de Sant'Ana do Livramento – RS

Procuradoria Jurídica

2) DA EXCLUSÃO DAS ESPECIFICAÇÕES DE VALORES

A emenda apresentada, fls. 49, objetiva que do PL sejam excluídos os valores referentes à fixação dos subsídios do prefeito, vice-prefeito e secretário, conforme bem explica a justificativa de fls. 50.

Num primeiro momento, denota-se a preocupação no sentido de que tais subsídios não fossem objeto de nova fixação de valores, o que, aliás, é vedado pela Constituição Federal.

Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos:

V - subsídios do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Secretários Municipais fixados por lei de iniciativa da Câmara Municipal, observado o que dispõem os arts. 37, XI, 39, § 4º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I; (Redação dada pela Emenda constitucional nº 19, de 1998)

Em idêntico toar, preconiza a Constituição Estadual:

Art. 53 - Compete exclusivamente à Assembleia Legislativa, além de outras atribuições previstas nesta Constituição:

XXXI - apresentar projeto de lei para fixar os subsídios do Governador, do Vice-Governador, dos Secretários de Estado e dos Deputados Estaduais, observadas as regras da Constituição Federal e desta;

Como corolário, na esteira dos parâmetros constitucionais antes transcritos, compete à Câmara Municipal de Vereadores desencadear o processo de elaboração de leis que objetivem fixar os subsídios dos agentes políticos municipais, ressalvada, apenas, a hipótese de revisão geral anual, prevista no artigo 37, inciso X, da Carta Federal³, caso em que não há incremento efetivo da remuneração, mas, apenas, recomposição das perdas inflacionárias, abrangendo todos os servidores municipais e agentes políticos, sem qualquer distinção.

Cite-se ainda, o artigo 11 da Carta Estadual *in verbis*:

³ 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:

X - a remuneração dos servidores públicos e o subsídio de que trata o § 4º do art. 39 somente poderão ser fixados ou alterados por lei específica, observada a iniciativa privativa em cada caso, assegurada revisão geral anual, sempre na mesma data e sem distinção de índices;



Câmara Municipal de Sant'Ana do Livramento – RS

Procuradoria Jurídica

Art. 11 - A remuneração do Prefeito, Vice-Prefeito e dos Vereadores será fixada pela Câmara Municipal, em cada legislatura para a subsequente, em data anterior à realização das eleições para os respectivos cargos, observado o que dispõe a Constituição Federal.

O precitado dispositivo consagra o princípio constitucional da anterioridade, de observância obrigatória pelos municípios, *ex vi* do disposto no artigo 8º, caput, da Constituição Estadual⁴, segundo o qual a remuneração do prefeito, vice-prefeito e vereadores deverá ser fixada, pela Câmara Municipal, em cada legislatura para a subsequente, em data anterior à realização das eleições para os respectivos cargos.

Todavia, em fls. 52, sobreveio informação do proponente de que os cargos e valores estão lançados no PL tão somente para fins de unificação da legislação, ou seja, não há nenhuma alteração, o que, em tese, tornaria desnecessária a emenda de fls. 49, todavia, por prudência e transparência, sugere-se, para fins de redação, apresentação de subemenda a fim que se refira que os valores referentes ao subsídio do prefeito, vice-prefeito e vereadores constam de lei municipal específica, preferencialmente citando o número, bem como das posteriores recomposições das perdas inflacionárias. Sugere-se essa alteração para que quem tenha acesso à lei, depois de aprovado o PL, não tenha dúvidas sobre a questão abordada e o regramento legal utilizado, evitando-se assim eventuais questionamentos desnecessários de constitucionalidade.

É parecer, s.m.j., de caráter opinativo⁵.

Sant'Ana do Livramento, 25 de abril de 2019.


Christiano Fagundes da Silva

Procurador Jurídico

⁴ Art. 8º. O Município, dotado de autonomia política, administrativa e financeira, reger-se-á por lei orgânica e pela legislação que adotar, observados os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição.

⁵ STF. MS 24073.