



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

Parecer nº 025/2019

Veto ao art. 3º do Projeto de Lei nº 005/2019, que “Estabelece a estrutura do quadro de cargos em comissão e agentes políticos da Prefeitura Municipal”. Emenda apresentada aumentado o percentual mínimo dos cargos em comissão que devem ser ocupados por servidores efetivos. Parecer Jurídico emitido (nº 014/2019).

Trata-se de solicitação de parecer, formulada em Sessão, certificada em fls. 03, acerca do Processo de Veto nº 001/2019, referente ao art. 3º do PL nº 05/2019. Recebida a solicitação de parecer em 11/06/2019. Autuado e rubricado até fls. 03.

A fim de melhor explicitar a questão, assim se desdobra o objeto do veto:

REDAÇÃO APRESENTADA NO PL	REDAÇÃO OBJETO DO VETO
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

O proponente do veto o fundamenta na Lei Federal nº 6.448/77, “Dispõe sobre a organização política e administrativa dos Municípios dos Territórios Federais, e dá outras providências”, que assim expressa:

Art. 34 - Compete ao Prefeito:

IV - propor à Câmara a criação e a extinção de cargos, funções ou empregos públicos;

Todavia, fatores devem ser considerados na aplicação integral da legislação invocada pelo proponente do veto, tais como legislações posteriores, similares e julgamentos exarados pelos tribunais sobre o tema.



Câmara Municipal de Sant'Ana do Livramento – RS

Procuradoria Jurídica

A Lei Federal nº 6.448/77 trata-se de instrumento normativo anterior à Constituição Federal de 1988, portanto, suas diretrizes devem ser interpretadas e compatibilizadas em conjunto com os ditames na Lei Maior vigente¹.

A questão relativa ao lapso temporal é por demais simples, cabendo a interpretação da legislação frente a sua aplicação no caso concreto. Sobre o tema, a lição de André Franco Montoro², assim definindo os métodos de que se serve a interpretação:

“Interpretação gramatical ou filosófica é a que toma por base o significado das palavras da lei e sua função gramatical. Apoiando-se na gramática, contribui, muitas vezes, para o aperfeiçoamento da redação das leis. É, sem dúvida, o primeiro passo a dar na interpretação de um texto. Mas, por si só é insuficiente, porque não considera a unidade que constitui o ordenamento jurídico e sua adequação à realidade social. É necessário, por isso, colocar seus resultados em confronto com os elementos das outras espécies de interpretação”.

“A interpretação lógico-sistemática leva em conta o sistema em que se insere o texto e procura estabelecer a concatenação entre este e os demais elementos da própria lei, do respectivo campo do direito ou do ordenamento jurídico legal. [...]”.

“A interpretação histórica baseia-se na investigação dos antecedentes da norma. Pode referir-se ao histórico do processo legislativo, desde o projeto de lei, sua justificativa ou exposição de motivos, discussão, emendas, aprovação e promulgação. [...]”.

“A interpretação sociológica baseia-se na adaptação do sentido da lei às realidades e necessidades locais. [...]”. [grifo nosso]

Sobre o tema - quantitativo de cargos comissionados ocupados por servidores efetivos -, a título exemplificativo, o próprio governo federal, em publicação do DOU de 03/04/2017, alterou o Decreto nº 9.021, estabelecendo percentuais mínimos para a ocupação de cargos em comissão do

¹ 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)

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) [grifo nosso]

² Introdução à Ciência do Direito. 21ªed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1993. Págs. 373/374



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

Grupo-Direção e Assessoramento Superiores (DAS) 5 e 6, por servidores efetivos, cuja notícia encontra-se disponível junto ao sítio³ <http://www.planejamento.gov.br/noticias/decreto-reserva-60-de-cargos-de-alto-escala-para-servidores-efetivos>.

Frise-se, *in casu*, que a iniciativa propositiva partiu de quem tem competência para tanto, Prefeito Municipal, obedecendo-se, portanto, à iniciativa, cabendo ao Vereador tão somente a apresentação de emendas, desde que, obviamente, tenham pertinência temática⁴, o que se vislumbra ter ocorrido. Refira-se que não há nenhuma informação de que ocorra aumento de despesa. Ademais, a questão posta em âmbito municipal vindo sendo discutida com ampla relevância em caráter nacional, o que se exemplifica pela Ação de Direta de Inconstitucionalidade ajuizada pela Associação Nacional dos Servidores do Ministério Público (Ansemp) junto no Supremo Tribunal Federal (STF) contra a Lei Complementar 375/2008, do Estado do Rio Grande do Norte⁵.

Sobre o tema, ainda, cabe colacionar ementa de julgado exarado pelo Supremo Tribunal Federal, no sentido de que se faz necessário que o número de cargos em comissão guarde estrita proporcionalidade com a necessidade que sua criação visa suprir, bem como com o número de cargos de provimento efetivo nos quadros do ente da Federação que os institui. Essa foi a conclusão à qual chegou a Corte por ocasião do julgamento da ADI nº 4.125/TO, Relatora a Ministra Cármen Lúcia, cuja ementa adiante se transcreve:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. EXPRESSÃO ‘CARGOS EM COMISSÃO’ CONSTANTE DO CAPUT DO ART. 5º, DO PARÁGRAFO ÚNICO DO ART. 5º E DO CAPUT DO ART. 6º; DAS TABELAS II E III DO ANEXO II E DAS TABELAS I,

³ “Decreto reserva 60% de cargos de alto escalão para servidores efetivos”.

⁴ AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL N.º 4.620/2016, DO MUNICÍPIO DE URUGUAIANA. PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO. EMENDAS PARLAMENTARES. IMPOSSIBILIDADE DE AUMENTO DE DESPESA EM PROJETO DE INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO MUNICIPAL. 1. A Constituição Estadual, em seu art. 60, inc. II, delimita quais são as matérias cujas leis são de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, sendo tal dispositivo aplicável aos Municípios, por simetria. É inquestionável o cabimento das emendas parlamentares em projetos de lei de iniciativa reservada, porém, tais emendas devem guardar relação com a temática original da proposição e não podem implicar aumento de despesa, o art. 61, inc. I, da CE, também aplicável aos Municípios por simetria. 2. Constatando-se que algumas das Metas e Estratégias do Anexo da Lei Municipal nº 4.620/2016, do Município de Uruguaiana, que “aprova o Plano Municipal de Educação - PME e dá outras providências”, originadas de emendas parlamentares, extrapolam o poder emenda do Poder Legislativo Municipal, por acarretar aumento de despesa em matérias cuja iniciativa privativa cabe ao Prefeito Municipal, tais como criação e aumento da remuneração de cargos e funções na Administração Direta (art. 60, inc. II, alínea “a”, da CE), servidores públicos do Município, seu regime jurídico e provimento de cargos (art. 60, inc. II, alínea “b”, da CE), e estruturação e atribuições da Administração Pública Municipal (art. 60, inc. II, alínea “d”, da CE), cumpre declarar sua inconstitucionalidade. JULGARAM PARCIALMENTE PROCEDENTE O PEDIDO FORMULADO NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70072358336, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Luiz Felipe Brasil Santos, Julgado em 07/08/2017) [grifo nosso]

⁵ <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=315368>



Câmara Municipal de Sant'Ana do Livramento – RS

Procuradoria Jurídica

II E III DO ANEXO III À LEI N. 1.950/08; E DAS EXPRESSÕES 'ATRIBUIÇÕES', 'DENOMINAÇÕES' E 'ESPECIFICAÇÕES' DE CARGOS CONTIDAS NO ART. 8º DA LEI N. 1.950/2008. CRIAÇÃO DE MILHARES DE CARGOS EM COMISSÃO. DESCUMPRIMENTO DOS ARTS. 37, INC. II E V, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA E DOS PRINCÍPIOS DA PROPORCIONALIDADE E DA MORALIDADE ADMINISTRATIVA. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE. 1. A legislação brasileira não admite desistência de ação direta de inconstitucionalidade (art. 5º da Lei n. 9.868/99). Princípio da Indisponibilidade. Precedentes. 2. A ausência de aditamento da inicial noticiando as alterações promovidas pelas Leis tocaninenses ns. 2.142/2009 e 2.145/2009 não importa em prejuízo da Ação, pela ausência de comprometimento da essência das normas impugnadas. 3. O número de cargos efetivos (providos e vagos) existentes nos quadros do Poder Executivo tocaninense e o de cargos de provimento em comissão criados pela Lei n. 1.950/2008 evidencia a inobservância do princípio da proporcionalidade. 4. A obrigatoriedade de concurso público, com as exceções constitucionais, é instrumento de efetivação dos princípios da igualdade, da impessoalidade e da moralidade administrativa, garantidores do acesso aos cargos públicos aos cidadãos. A não submissão ao concurso público fez-se regra no Estado do Tocantins: afronta ao art. 37, inc. II, da Constituição da República. Precedentes. 5. A criação de 28.177 cargos, sendo 79 de natureza especial e 28.098 em comissão, não tem respaldo no princípio da moralidade administrativa, pressuposto de legitimação e validade constitucional dos atos estatais. 6. A criação de cargos em comissão para o exercício de atribuições técnicas e operacionais, que dispensam a confiança pessoal da autoridade pública no servidor nomeado, contraria o art. 37, inc. V, da Constituição da República. Precedentes. 7. A delegação de poderes ao Governador para, mediante decreto, dispor sobre 'as competências, as atribuições, as denominações das unidades setoriais e as especificações dos cargos, bem como a organização e reorganização administrativa do Estado', é inconstitucional porque permite, em última análise, sejam criados novos cargos sem a aprovação de lei. 8. Ação julgada procedente, para declarar a inconstitucionalidade do art. 5º, caput, e parágrafo único; art. 6º; das Tabelas II e III do Anexo II e das Tabelas I, II e III do Anexo III; e das expressões 'atribuições', 'denominações' e 'especificações' de cargos contidas no art. 8º da Lei n. 1.950/2008. 9. Definição do prazo máximo de 12 (doze) meses, contados da data de julgamento da presente ação direta de inconstitucionalidade, para que o Estado faça a substituição de todos os servidores nomeados ou designados para ocupação dos



Câmara Municipal de Sant'Ana do Livramento – RS

Procuradoria Jurídica

cargos criados na forma da Lei tocaninense n. 1.950" (Tribunal Pleno, DJe de 15/2/11)."

Porém, para a aplicação da lei é necessária a distinção entre cargos políticos e cargos administrativos, e para tanto cita-se o seguinte precedente do Supremo Tribunal Federal, na Reclamação 7590, Rel. Min. DIAS TOFFOLI, Primeira Turma, julgado em 30/09/2014, assim ementado:

Reclamação – Constitucional e administrativo – Nepotismo – Súmula vinculante nº 13 – Distinção entre cargos políticos e administrativos – Procedência. 1. Os cargos políticos são caracterizados não apenas por serem de livre nomeação ou exoneração, fundadas na fidúcia, mas também por seus titulares serem detentores de um munus governamental decorrente da Constituição Federal, não estando os seus ocupantes enquadrados na classificação de agentes administrativos. 2. Em hipóteses que atinjam ocupantes de cargos políticos, a configuração do nepotismo deve ser analisado caso a caso, a fim de se verificar eventual "troca de favores" ou fraude a lei. 3. Decisão judicial que anula ato de nomeação para cargo político apenas com fundamento na relação de parentesco estabelecida entre o nomeado e o chefe do Poder Executivo, em todas as esferas da federação, diverge do entendimento da Suprema Corte consubstanciado na Súmula Vinculante nº 13. 4. Reclamação julgada procedente.

Do voto do em. Relator, extrai-se o seguinte excerto:

"Para a compreensão do debate, torna-se necessário observar a situação excepcional dos cargos políticos, caracterizados não apenas por serem de livre nomeação ou exoneração, fundadas na fidúcia, mas também por seus titulares serem detentores de um munus governamental decorrente da Constituição Federal.

Ao julgar a matéria, o Ministro Ayres Britto enfrentou a distinção existente entre cargos estritamente administrativos e cargos políticos, situando os secretários municipais entre esses últimos, nos seguintes termos:

"Senhor Presidente, quando introduzi essa discussão, a partir do voto do Ministro Marco Aurélio, sobre a distinção entre cargo em comissão e função de confiança, de um lado, e, do outro, cargo de Secretário Municipal, Secretário de Estado, portanto, cargos de natureza política, claro que eu não quis dizer que esses princípios do artigo 37 - legalidade e moralidade - não se aplicam aos dirigentes superiores de toda a Administração Pública.

Agora, os cargos aqui referidos no inciso V do artigo 37 são singelamente administrativos; são cargos criados por lei, não são nominados pela Constituição. Os cargos de Secretário de Estado,



Câmara Municipal de Sant'Ana do Livramento – RS

Procuradoria Jurídica

Secretário Municipal têm por êmulo ou paradigma federal os cargos de Ministro de Estado cuja natureza é política, e não singelamente administrativa. Diz a Constituição Federal sobre o Poder Executivo: o Poder Executivo é exercido pelo Presidente da República, auxiliado pelos Ministros de Estado (art. 76). Ou seja, os Ministros de Estado são ocupantes de cargos de existência necessária, política, porque componentes do governo. Aonde eu quero chegar? O Chefe do Poder Executivo é livre para escolher seus quadros de governo, mas não o é para escolher seus quadros administrativos, porque dentre os quadros administrativos estão os cargos em comissão, os cargos de provimento efetivo e as funções de confiança. A própria Constituição, sentando praça desse caráter constitucional, eminentemente político, dos Ministros de Estado - e isso vale no plano dos Estados-membros e no plano dos municípios -, além de dizer os requisitos deles - 'os Ministros de Estado serão escolhidos dentre brasileiros maiores de vinte e um anos e no exercício dos direitos políticos' -, diz o que basicamente lhes compete. Então, o assento, o locus jurídico dos auxiliares de governo é diretamente constitucional. A Constituição Federal a atestar o caráter político do cargo e do agente.

Por isso, o que decidimos no plano da ADC nº 12, e agora servindo de fundamento para a nova decisão, a proibição do nepotismo arranca, decola, deriva diretamente dos princípios do artigo 37, que são princípios extensíveis a toda a Administração Pública de qualquer dos Poderes, de qualquer das pessoas federadas. Tudo isso na vertente, na perspectiva de cargos em comissão e funções de confiança, que têm caráter apenas administrativo, e não caráter político" (grifo nosso).

Assim, os ocupantes de cargos políticos não estão enquadrados na classificação de agentes administrativos, assim definidos na obra de Hely Lopes Meirelles:

Celso Antônio Bandeira de Mello, ao estudar os agentes políticos, espécie do gênero agente público, ensina:

"Agentes políticos são os titulares dos cargos estruturais à organização política do País, ou seja, ocupantes dos que integram o arcabouço constitucional do Estado, o esquema fundamental do Poder. Daí que se constituem nos formadores da vontade superior do Estado. São agentes políticos apenas o Presidente da República, os Governadores, Prefeitos e respectivos vices, os auxiliares imediatos dos Chefes do executivo, isto é, Ministros e Secretários das diversas Pastas, bem como os Senadores, Deputados federais e estaduais e Vereadores. O vínculo que tais agentes entretêm com o estado não é de natureza profissional, mas de natureza política. Exercem um munus público. Vale dizer. O que os qualifica para o exercício das correspondentes funções não é a habilitação profissional, a aptidão técnica, mas a qualificação



Câmara Municipal de Sant'Ana do Livramento – RS

Procuradoria Jurídica

de cidadãos, membros da civitas e, por isso, candidatos possíveis à condução dos destinos da Sociedade” (Curso de Direito Administrativo. 19. ed. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 229 – 230.)”.

Realizadas as considerações, que o Processo de Veto tenha regular tramitação nos termos do Regimento Interno desta Casa, no mais, o presente reporta-se aos argumentos já lançados no Parecer Jurídico nº 014/2019.

É parecer, s.m.j., de caráter opinativo⁶.

Sant'Ana do Livramento, 13 de junho de 2019.


Christiano Fagundes da Silva

Procurador Jurídico

⁶ STF. MS 24073.