

PARECER JURÍDICO

O projeto de lei complementar de nº 003/2018 do ano de 2018, visa alterar a Lei Municipal nº 1.119 de 02 de março de 2009 no tocante a nomenclatura do cargo comissionado de Procurador Geral para Procurador Municipal.

I - DA COMPETÊNCIA

A - DO MUNICÍPIO

“Art. 5º - Ao Município compete prover a tudo quanto diga respeito ao seu peculiar interesse e ao bem-estar de sua população, cabendo-lhe, privativamente, dentre outras as seguintes atribuições:

I - Legislar sobre assuntos de interesse local;”

B - DO LEGISLATIVO

A competência da Casa está inserida nos incisos X e XV do artigo 23, extrai-se, *in verbis*:

“Art. 23 - Compete a Câmara, com a sanção do Prefeito, exceto para o previsto no art. 24, dispor sobre matérias de competência do Município, especialmente sobre:

X - Criação, transformação e extinção de cargos, empregos e funções públicas, e fixação da respectiva remuneração;

XV - Fiscalizar e controlar os atos do Poder Executivo;”

C - DO EXECUTIVO

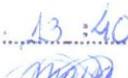
Já a competência para sancionar, promulgar e publicar Lei são atribuições, em regra, do Poder Executivo conforme extrai-se da Lei Orgânica Municipal, *in verbis*:

“Art. 35 - 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;

II - servidores públicos, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;

III - criação, estruturação e atribuições de órgãos e departamentos da Administração Pública;”

Câmara Municipal de
Santana da Vargem.
PROTOCOLO
13 JUN. 2018
Horas: 13:40
Ass.: 



Devemos ressaltar que neste caso específico a iniciativa legislativa é **privativo-exclusiva** do Poder Executivo, ou seja, só este detém a prerrogativa de fazer uma lei que altera a nomenclatura dos cargos de seu organograma.

Portanto, conforme consta nos dispositivos normativos acima, não se verifica nenhum vício de iniciativa na propositura do projeto de Lei, uma vez que todas as competências foram respeitadas.

II - DO REGIMENTO INTERNO

A - DA INCLUSÃO NA PAUTA

REG Art.102 - Toda e qualquer proposição escrita, para constar na pauta de sessão ordinária, exceto nos casos previstos no art. 88, VII, VIII, IX, X, XI e XII, deverá ser apresentada com 48 (quarenta e oito) horas de antecedência na Secretaria da Câmara, que as protocolará, numerando-as e encaminhando-as ao Presidente.

De acordo com o parágrafo único do artigo 34 da LOM (Lei Orgânica Municipal, o projeto de Lei que cria funções públicas deve ser manufacturado por Lei Complementar, vejamos:

Art. 34 - As Leis complementares somente serão aprovadas se obtiverem maioria absoluta dos votos da Câmara, observados os demais termos de votação das Leis ordinárias.

Parágrafo Único - Serão Leis Complementares, dentre outras previstas nesta Lei Orgânica:

- I - Código Tributário;
- II - Código de Obras;
- III - Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado;
- IV - Código de Posturas Municipais;
- V - Regime Jurídico dos Servidores Municipais;**
- VI - Lei de Criação de Cargos, Funções ou Empregos Públicos;
- VII - Lei de Uso do Solo Urbano.

Como o projeto se trata de Lei Complementar, respeitado está o dispositivo supracitado.

REG Art.88 - São modalidades de proposição:

I - proposta de emenda à Lei Orgânica;

II - projeto de lei complementar;

III - projetos de Lei;

IV - projetos de decreto legislativo;

- V - projetos de resolução;
- VI - projetos substitutivos;
- VII - emendas e subemendas;
- VIII - vetos;
- IX - pareceres das Comissões permanentes;
- X - relatórios das Comissões Especiais de qualquer natureza;
- XI - indicações;
- XII - requerimentos;
- XIII - representações;

A presente proposição (projeto de lei complementar) foi protocolada nesta casa no dia 05/06/2018, portanto, está respeitado o disposto no art. 102 do regimento interno desta casa legislativa, podendo a matéria constar na pauta da sessão ordinária.

B - DA APRECIÇÃO DO PLENÁRIO

Art. 38 - São atribuições do Plenário:

- I - elaborar, com a participação do Poder Executivo, as leis municipais;
- II - votar o orçamento anual, a lei de diretrizes orçamentárias e o plano plurianual;
- III - legislar sobre tributos e estabelecer critérios gerais para a fixação dos preços dos serviços municipais;
- IV - autorizar a abertura de créditos suplementares e especiais, bem como, aprovar os créditos extraordinários;
- V - autorizar a obtenção de empréstimos e operações de crédito, bem como, a forma e os meios de pagamento;
- VI - autorizar a concessão de auxílio e subvenções de crédito, bem como a forma e os meios de pagamento;
- VII - autorizar a concessão para exploração de serviços, ou de utilidade pública;
- VIII - dispor sobre aquisição, administração, utilização e alienação dos bens do domínio do município;
- IX - autorizar a remissão de dívidas e conceder isenções e anistias fiscais, bem como, dispor sobre moratória e benefícios;
- X - criar, **alterar** e extinguir **cargos públicos** e fixar os respectivos vencimentos;
- XI - dispor sobre denominação de próprios, vias e logradouros públicos;
- XII - dispor sobre a fixação da zona urbana e de expansão urbana;
- XIII - dispor sobre a organização e a estrutura básica dos serviços municipais.
- XIV - estabelecer normas de política administrativa, nas matérias de competência do município;
- XV - estabelecer o Regimento jurídico dos servidores municipais;
- XVI - fixar os subsídios dos Vereadores, do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Secretários Municipais, nos limites e critérios estabelecidos na Constituição Federal e na Lei Orgânica do Município.

Parágrafo único - É de competência privativa do Plenário, entre outras:

- I - eleger os membros de sua Mesa e destituí-los na forma regimental;
- II - elaborar e votar seu Regimento Interno;
- III - organizar os seus serviços administrativos;
- IV - conceder licença ao Prefeito e aos Vereadores;
- V - autorizar o Prefeito a ausentar-se do Município por mais de dias;
- VI - criar comissões permanentes e temporárias;
- VII - apreciar vetos;
- VIII - cassar o mandato do Prefeito e dos Vereadores, nos casos previstos em lei;
- IX - tomar e julgar as contas do Município;
- X - conceder título de cidadão honorário ou qualquer outra honraria ou homenagem;
- XI - requerer informações do Prefeito sobre assuntos referentes à administração;
- XII - convocar os Secretários para prestar informação sobre matéria de sua competência.

Art.42 - Às Comissões Permanentes incumbe:

- II - discutir e votar projetos de lei que dispensarem a competência do Plenário, nos termos do art.43 deste Regimento Interno

Art.43 - Às Comissões Permanentes no âmbito de suas atribuições, cabe, se assim o quiserem, sem a discussão e a deliberação do Plenário, nos termos da Lei Orgânica do Município, discutir e votar projetos de lei, exceto quanto a:

- I - projeto de lei complementar;**
- II - projetos de iniciativa de Comissões;
- III - projetos de códigos, estatutos e consolidações;
- IV - projetos de iniciativa popular;
- V - projetos que tenham recebido pareceres divergentes;
- VI - projetos em regime de urgência;
- VII - alienação ou concessão de bens imóveis municipais;
- VIII - alteração do Regimento Interno;
- IX - autorização para todo e qualquer tipo de operação de natureza financeira de interesse do Município, de suas autarquias e demais entidades controladas pelo Poder Público Municipal;
- X - projetos que instituíam impostos previstos na Lei Orgânica do Município;
- XI - proposta de emenda à Lei Orgânica.

Tendo em vista que a matéria consta no rol do art. 38 e do art. 43 do Regimento Interno desta Casa Legislativa, a matéria **não poderá ser aprovada apenas no âmbito das comissões. O projeto de Lei deve tramitar obrigatoriamente pelo plenário.**

C - DAS DISCUSSÕES

Art.143 - Terão uma única discussão as seguintes proposições:

- I - as que tenham sido colocadas em regime de urgência especial;

- II - as que se encontrem em regime de urgência simples;
- III - os projetos de lei oriundos do Executivo com solicitação de prazo;
- IV - o veto;
- V - os projetos de decreto legislativo ou de resolução de qualquer natureza;
- VI - as emendas.

Art.144 - Terão 02 (duas) discussões todas as proposições não incluídas no artigo anterior;

§1º - Em nenhuma hipótese a segunda discussão ocorrerá na mesma Sessão que tenha ocorrido a primeira discussão.

§2º - É considerada aprovada toda proposição submetida a duas discussões, sempre que a mesma for aprovada na segunda discussão, mesmo que na primeira tenha sido rejeitada.

Conforme podemos vislumbrar no artigo 144 do regimento interno desta casa a matéria contida no projeto de lei complementar de n° 003 de 2018 deverá ter duas discussões (dois turnos de votação), salvo se aprovado o regime de urgência se tiver.

D - DO QUORUM DE APROVAÇÃO

Art.157 - As deliberações da Câmara, salvo disposição em contrário, serão sempre tomadas por maioria de votos, presentes a maioria de seus membros.

Art.158 - Dependirão do **voto favorável da maioria absoluta dos membros da Câmara**, além de outros casos previstos em lei, a aprovação e a alteração das seguintes matérias:

- I - código tributário do Município;
- II - código de obras;
- III - código de postura;

IV – plano diretor de desenvolvimento integrado e normas relativas a zoneamento, ocupação e uso do solo urbano;

V – lei instituidora do regime jurídico dos servidores municipais;

VI – lei instituidora da guarda municipal;

VII – perda de mandato de Vereador;

VIII – rejeição de veto;

IX – criação, **reclassificação**, reenquadramento ou extinção de cargos, fixação, aumento e alteração de vencimento dos servidores públicos municipais;

X – fixação ou atualização dos subsídios dos Vereadores, do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Secretários Municipais;

XI – obtenção e concessão de empréstimos e operações de crédito pelo Município.

Parágrafo único – Entende-se por maioria absoluta o primeiro número inteiro acima da metade do total dos membros da Câmara.

Art.159 – Dependerão de voto favorável de dois terços dos membros da Câmara, além de outros casos previstos pela legislação pertinente, a aprovação e alteração das seguintes matérias:

I – Regimento Interno da Câmara;

II – concessão de serviços públicos;

III – concessão de direito real de uso e concessão administrativa de uso;

IV – alienação de bens imóveis do Município;

V – aquisição de bens imóveis, salvo quando se tratar de doação sem encargos;

VI – denominação de próprios, vias e logradouros públicos;

VII – concessão de títulos honoríficos e honrarias;

VIII – concessão de anistia, isenção e remissão tributária ou previdenciária e incentivos fiscais, bem como moratória e privilégios;

IX – transferência de sede do Município;

X – rejeição do parecer prévio do Tribunal de Contas, Sobre as Contas do Município;

- XI - alteração territorial do Município, bem como alteração de seu nome;
- XII - criação, organização e supressão de distritos;
- XIII - o recebimento de denúncia contra o Prefeito e Vereador, no caso de apuração de crime de responsabilidade;

Desta feita, **a aprovação** deste projeto de lei **dependerá do quorum de maioria absoluta** dos vereadores desta casa legislativa.

E - DA VOTAÇÃO DO PRESIDENTE DESTA CASA LEGISLATIVA

- Art.33 - O Presidente da Câmara **poderá votar** nos seguintes casos:
- I - na eleição da Mesa;
 - II - **quando a matéria exigir, para sua aprovação, voto favorável de dois terços ou da maioria absoluta dos membros da Câmara;**
 - III - no caso de empate, nas votações públicas e secretas.

No caso em tela, o presidente **poderá votar normalmente se assim o desejar, ou se houver empate.**

II - DOS DISPOSITIVOS NORMATIVOS VIGENTES

A - CF 88

- 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:
- I - **os cargos, empregos e funções públicas são acessíveis aos brasileiros que preencham os requisitos estabelecidos em lei, assim como aos estrangeiros, na forma da lei;**
 - II - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a

natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, **ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração;**

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;**

B - DOS CARGOS DO SETOR JURÍDICO AO LONGO DOS ANOS EM SANTANA DA VARGEM

B.1 - DA LEI MUNICIPAL Nº 1.083

A Lei Municipal nº 1083 teve o condão de criar vários cargos seja de provimento efetivo, seja de provimento comissionado, o fazendo por meio do anexo I (quadro geral de efetivos) e do anexo II (quadro geral de comissionados).

Para o setor jurídico do Poder Executivo a Lei preconizou 1 (um) cargo comissionado de Diretor Jurídico e 2 (dois) cargos efetivos de Advogado.

B.2 - DA LEI MUNICIPAL Nº 1.119 - 2009

Esta lei foi a responsável por criar, dentre outros, o cargo comissionado de Procurador Geral do Município, definindo a nomenclatura do cargo, seu vencimento, e informando que se tratava de cargo de assessoramento e sem subordinação hierárquica.

B.3 - DA LEI MUNICIPAL Nº 1.225 - 2010

A Lei modificou alguns cargos do organograma do Poder Executivo e definiu algumas atribuições de cargos efetivos.

Para o setor jurídico não houve alterações.

B.4 - DA LEI MUNICIPAL Nº 1.249 - 2011

A Lei modificou alguns cargos do organograma do Poder Executivo e definiu algumas atribuições de cargos efetivos.

Para o setor jurídico houve a majoração dos vencimentos do Procurador Geral.

Sendo assim, o Setor Jurídico do Poder Executivo é composto por 2 (dois) cargos efetivos de Advogado, 1 (um) cargo comissionado de Diretor Jurídico e 1 (um) cargo de Procurador Geral do Município.

C - DA JUSTIFICATIVA DO PROJETO DE LEI.

O Poder Executivo informou na justificativa do projeto que somente há necessidade de existir Procurador Geral do Município quando há procuradores de carreira.

Também dardejou que o cargo de Procurador Geral pelo art. 4º da Lei Municipal nº 1.119/2009, é de assessoramento e não de chefia.

Por fim, atestou que:

*“Salientamos que a mudança da nomenclatura do cargo de Procurador Geral para Procurador do Município possui a finalidade de individualizar o profissional que atua nos interesses de assessoramento do Executivo Municipal, **uma vez que, as atribuições do cargo são bastante específicas, diferenciando-se do advogado (procurador jurídico) que tem campo de atuação amplo e irrestrito.**”* Grifo nosso.

Apenas para efeito de elucidação, é importante salientarmos que quem define a atuação e a amplitude de poderes é a Lei e não a ideia que se tem pela denominação do cargo.

Traduzindo, o Procurador somente terá maior amplitude de atuação do que o Procurador Geral se a Lei assim definir e vice-versa, portanto, as atribuições específicas alegadas na justificativa devem estar expressamente definidas na Lei e não no imaginário de quem quer que seja.

D - DA NOMENCLATURA DE PROCURADOR

CF88 - Art. 132. Os Procuradores dos Estados e do Distrito Federal, organizados em carreira, na qual o ingresso dependerá de concurso público de provas e títulos, com a participação da Ordem dos Advogados do Brasil em todas as suas fases, exercerão a representação judicial e a consultoria jurídica das respectivas unidades federadas.

Como podemos cristalinamente colimar, o cargo de Procurador é reservado aos profissionais que ingressaram nos órgãos públicos (superiores) **por intermédio de concurso público**, são cargos organizados por carreira, conforme dispõe o art. 132 da Constituição Federal, **que pelo princípio da simetria tem aplicação nos municípios.**

Os Procuradores lotados no Poder Executivo são conhecidos como Procuradores Municipais, enquanto os lotados no Poder Legislativo são os Procuradores Legislativos ou Procurador Parlamentar.

Por sua vez, os cargos com a nomenclatura de Advogado e de Assessor Jurídico, em regra, são destinados para cargos em comissão (livre nomeação e exoneração), ou seja, cargos que, na maioria das vezes, são ocupados por profissionais de fora da administração (sem concurso público).

O Chefe do setor jurídico de órgãos superiores são denominados como Procuradores Gerais e são cargos comissionados (*ad nutum*), pois exercem atribuições de chefia, conforme visualizado nas atribuições do seu cargo.

Para corroborar a teoria supracitada traremos algumas informações:

Com relação ao cargo de procurador no âmbito da União e dos Estados a questão é incontroversa, uma vez que os arts. 131, §2º e 132 da Constituição Federal expressamente determinam que a representação judicial, o assessoramento e a consultoria jurídica destes Entes devem ser exercidas por profissionais organizados em carreira e aprovados mediante concurso público de provas e títulos. O próprio Supremo Tribunal Federal (1) se posicionou pela impossibilidade do cargo de procurador estadual ser ocupado por servidor comissionado.

Porém, no âmbito municipal a questão ainda é controvertida. Há quem defenda que as Leis Municipais devem regular a matéria (em virtude da omissão constitucional), podendo inclusive estabelecer o preenchimento do cargo por comissão, em razão da necessidade de "confiança". Porém, o entendimento mais coerente com as disposições constitucionais é que o cargo de procurador do município deve ser ocupado por servidor efetivo, em razão do princípio da simetria previsto no art. 29 da CF/88. Ou seja, se a Constituição Federal estabeleceu a necessidade de concurso público para a União e Estados, porque para os Municípios seria diferente? Ademais, o argumento da necessidade de "confiança" deve ser sopesado com a imprescindibilidade da independência funcional e da natureza eminentemente técnica das atribuições do cargo (2). É sabido que dentre as incumbências do cargo encontra-se a representação do município. Neste caso, a relação de confiança ajudaria ou atrapalharia no momento em que o procurador municipal necessitasse representar judicialmente o município contra o prefeito? Por fim, deve-se considerar também que o caráter permanente da função demanda a necessidade de servidor efetivo nomeado mediante concurso público (3).

Portanto, em razão dos argumentos supramencionados, entende-se que os cargos de procuradores municipais devem ser preenchidos por servidores efetivos aprovados em concurso público. Porém isso não impede que o Prefeito crie um cargo em comissão de assessor jurídico a ser preenchido por pessoa de sua confiança a fim de assessorá-lo. Ressalte-se que este

cargo não poderá ter atribuições típicas do procurador municipal (4).

No que se refere ao cargo de procurador-geral do município, a situação é um pouco distinta. Os Tribunais de Contas (5) entendem que não há impedimento de ser preenchido por servidor comissionado, desde que exista um departamento jurídico (procuradoria) formado por servidores efetivos e que as funções do cargo de procurador-geral estejam relacionadas com a direção ou chefia do órgão. Caso a lei criadora do cargo tenha estabelecido apenas atribuições técnicas, sem previsão de direção ou chefia, entende-se que a função não poderá ser exercida por servidor comissionado, mesmo que a nomenclatura do cargo seja de procurador-geral.

Dessa forma, podemos concluir que o cargo de procurador municipal deve ser ocupado por servidor efetivo mediante concurso público, podendo o prefeito criar cargo comissionado de assessor jurídico para assessorá-lo, desde que as atribuições desse cargo não se confundam com a do procurador municipal. No tocante ao cargo de procurador-geral, admite-se a ocupação por servidor comissionado, contanto que exista uma estrutura jurídica formada por servidores de carreira e que o procurador-geral seja o chefe ou diretor deste órgão. Ademais, a lei de criação do cargo deve prever funções relacionadas com a direção ou chefia.”

Fonte: <https://www.consultordoprefeito.org/single-post/2018/01/30/Procurador-Municipal-e-Procurador-Geral-deve-ser-concurado-ou-comissionado>

“O Superior Tribunal Federal (STF) declarou **inconstitucional** uma lei do município de Ibiraci, no Sul de Minas, **que outorgava funções típicas de procurador municipal a ocupante de cargo em comissão de assessor jurídico**. A Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) foi ajuizada pelo procurador-geral de Justiça de Minas Gerais, Carlos André Mariani Bittencourt, contestando o caput do art. 4º e o art. 15 da Lei Complementar n.º 115/2012 do município de Ibiraci.”

Fonte: <https://www.mpmg.mp.br/areas-de-atuacao/defesa-do-cidadao/controle-da-constitucionalidade/noticias/stf-declara-inconstitucionalidade-de-lei-do-municipio-de-ibiraci-no-sul-de-minas.htm>

III – DO ENTENDIMENTO FINAL

No caso do presente projeto a mudança de nomenclatura de Procurador Geral do Município para Procurador Municipal **não** se trata apenas de uma simples mudança do nome de um cargo, como geralmente ocorre.

O **Procurador Municipal** é um cargo de **provimento efetivo** de carreira que serve para representação judicial, assessoramento e consultoria jurídica do órgão na qual está lotado.

Já o **Procurador Geral do Município** é um cargo de **provimento comissionado** que atua como chefe do setor jurídico, em regra, sendo escolhido entre os Procuradores de Carreira.

Logo, salvo melhor juízo, não pode o cargo de Procurador Geral do Município que presume chefia do setor jurídico (relação de confiança do Chefe do Executivo) passar a ser um Procurador Municipal cuja atuação não pressupõe uma especial relação de confiança, pois é cargo técnico.

A ideia mais acertada para o presente caso é a criação de um cargo de Assessor Jurídico (assessoria) e a extinção do cargo de Procurador Geral do Município (chefia), já que o próprio Executivo informou que este é inócuo.

Outro ponto que deve ser ressaltado é que a mudança na nomenclatura não altera, por si só, o regime jurídico, direitos, deveres, remuneração, restrições e outras irregularidade que eventualmente haja.

Por este motivo, salvo melhor juízo, o projeto **não respeita** as normas legais e os entendimentos jurisprudenciais sobre o tema.


Felipe Tomé Mota e Silva

Procurador Legislativo

OAB-MG 128.822

Santana da Vargem – MG - 14 de junho de 2018.