

Excelentíssimo Senhor Presidente da Câmara Municipal de Pouso Alegre - Minas Gerais.

Pouso Alegre, 17 de janeiro de 2020.

PARECER JURÍDICO

Autoria – Poder Executivo

Nos termos dispostos no artigo 79 do Regimento Interno desta Casa de Leis, passamos a analisar os aspectos legais do **Projeto de Lei Complementar nº 8, de 16 de janeiro de 2020**, de autoria do Chefe do Poder Executivo que “ **Revoga a Lei Complementar nº 02, de 22 de maio de 2006, que estabelece normas para a aplicação do disposto no art. 115, §2º da Lei Orgânica do Município, sobre a continuidade da percepção da remuneração de cargo de provimento em comissão, por servidor efetivo.**”

O Projeto de lei em análise visa em seu *artigo primeiro* dispor que fica revogada a Lei Complementar de 02, de 22 de maio de 2006. O *artigo segundo* dispõe que esta Lei entra em vigor na data da sua publicação.

Inicialmente, insta registrar que este parecer se refere exclusivamente aos aspectos legais de tramitação, sendo que a questão de mérito, cabe única e exclusivamente ao Douto Plenário desta Casa de Leis.

A Constituição da República dispõe em seu artigo 61, parágrafo 1º, inciso II, alínea “b”:

Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

§ 1º - **São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:**

I - fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas;

II - **disponham sobre:**

a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;

b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;

O presente projeto de lei foi elaborado no exercício da competência legislativa, consoante o disposto no artigo 30, incisos I, da Constituição Federal, já que compete aos Municípios legislar sobre assuntos de interesse local.

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; Constituição Estadual e Lei Orgânica Municipal.

A propositura encontra amparo legal na Lei Orgânica Municipal ao dispor em seu **artigo 69, XIII da LOM**, que **“compete ao Prefeito:**

“XIII – dispor, na forma da lei, sobre a organização e a atividade do Poder Executivo.”

Por tais razões, na lição de HELLY LOPES MEIRELLES, "só o administrador, em contato com a realidade, está em condições de bem apreciar os motivos ocorrentes de oportunidade e conveniência na prática de certos atos, que seria impossível ao legislador, dispondo na regra jurídica – lei – de maneira geral e abstrata, prover com justiça e acerto. Só os órgãos executivos é que estão, em muitos casos, em condições de sentir e decidir administrativamente o que convém e o que não convém ao interesse coletivo”.

E, segundo leciona **CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELO**: *“...quem exerce função administrativa está adstrito a satisfazer interesse público, ou seja,*

interesse de outrem: a coletividade.” (Curso de Direito Administrativo, 17ª ed., Malheiros, pág.62).

Registre-se que o instituto jurídico do apostilamento (gratificação de estabilidade financeira) tem por propósito conferir ao servidor público efetivo o direito de continuar, quando exonerado ou aposentado, recebendo a remuneração de cargo em comissão (de livre nomeação e exoneração).

Este instituto (apostilamento), conforme já exposto na justificativa do PL, não encontra abrigo na ordem constitucional vigente. Neste sentido são as disposições da Emenda à Constituição Federal nº 19/1998 (que deu nova redação ao inciso V do art. 37) e da Emenda à Constituição do Estado de Minas Gerais nº 57/2003 (cf. art. 121 do ADCT)

“ Este anseio foi explicitado inexistindo hoje margens para quaisquer dúvidas com a publicação da Emenda à Constituição nº 103, de 13 de novembro de 2019 (Reforma da Previdência), que acrescenta § 9º ao art. 39 da Constituição Federal, que trata dos servidores públicos no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. *Ipsis litteris*: § 9º É vedada a incorporação de vantagens de caráter temporário ou vinculadas ao exercício de função de confiança ou de cargo em comissão à remuneração do cargo efetivo.”

Daí porque, em razão dos dispositivos garantidores do federalismo no Brasil, o Município deve obediência aos princípios fundamentais e às regras de organização existentes nas Constituições Federal e Estadual, pois no ordenamento jurídico pátrio as normas inferiores buscam sua validade nas normas hierárquicas imediatamente superiores (Princípio da Simetria).

Nesse sentido é o entendimento do Tribunal de Justiça de Minas Gerais:

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE: CARGOS EM COMISSÃO - APOSTILAMENTO - CRIAÇÃO POR LEI MUNICIPAL - INCONSTITUCIONALIDADE DECLARADA. - A natureza precária dos cargos em comissão, de livre nomeação e exoneração, bem como a sua vinculação ao exercício de atribuições relativas à direção, chefia e assessoramento, **torna inviável o recebimento**

de valores equivalentes aos do cargo comissionado por agente que não mais exerça as suas atribuições, não ensejando a estabilidade financeira.¹

DO VOTO DO RELATOR SE EXTRAÍ O SEGUINTE:

A lei questionada, ao garantir ao servidor a incorporação de direitos e vantagens aos vencimentos dos ocupantes de cargos em comissão após a sua exoneração ou aposentadoria, ressuscitou a nível municipal o instituto conhecido como apostilamento, extinto pela Emenda nº 19/1998 à Constituição da República, e pela Emenda nº 57/03 à Constituição do Estado, que não mais subsiste no direito pátrio. (...) A Constituição do Estado previa, no artigo 32, § 1º, o direito do servidor ao apostilamento, dispondo que: § 1º. O servidor público civil, incluindo o das autarquias, fundações, detentor de título declaratório que lhe assegure direito à continuidade de percepção da remuneração de cargo de provimento em comissão, tem direito aos vencimentos, às gratificações e a todas as demais vantagens inerentes ao cargo em relação ao qual tenha ocorrido o apostilamento, ainda que decorrentes de transformação ou reclassificação posteriores (...).

A EC nº 19/98, que alterou o inciso V, do artigo 37, prevê a contratação sem concurso público para cargos em comissão, restringindo, entretanto, a investidura, destinando-os a servidores ocupantes de carreira, nos casos, condições e percentuais mínimos previstos em lei, e às atribuições de funções de chefia, direção e assessoramento. A Constituição Estadual, por simetria ao artigo 37, V, da Constituição Federal, estabelece em seu artigo 23 que: Art. 23 - 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. Verifica-se que a natureza precária dos cargos em comissão, de livre nomeação e exoneração, bem como a sua vinculação ao exercício de atribuições relativas à direção, chefia e assessoramento, **torna inviável o recebimento de valores equivalentes ao do cargo comissionado por agente que não mais exerça as suas atribuições, não ensejando a estabilidade financeira.** [...] A demais, trata-se de gratificação estabelecida em razão do serviço prestado, que, como visto, não integra a remuneração do servidor, sendo devida somente enquanto durar o seu efetivo exercício. In casu, necessário levar em consideração que o poder de auto organização do Município sofre limitação quanto aos princípios e normas de observação obrigatória previstos na Constituição, aos quais todo o ordenamento jurídico deve se conformar, dentre os quais se inserem os preceitos relativos à administração pública.

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI DO MUNICÍPIO DE PINGO D'ÁGUA - CONCESSÃO DE ADICIONAL DE APOSTILAMENTO - PERCEPÇÃO, POR SERVIDOR EFETIVO, DE REMUNERAÇÃO PRÓPRIA DE CARGO DE COMISSÃO – REMUNERAÇÃO PRÓPRIA DE ATIVIDADES DE DIREÇÃO, CHEFIA E ASSESSORAMENTO - CONFRONTO COM O ART. 23, CAPUT, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL - INCONSTITUCIONALIDADE RECONHECIDA. - A previsão do apostilamento ou de institutos essencialmente similares – cuja finalidade é resguardar ao servidor efetivo o recebimento da remuneração própria do cargo em comissão exercido durante determinado interstício, pelos municípios, encontra óbice na atual redação do art. 23, caput, da

¹ MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais. ADI n.º 1.0000.10.013456-8/000, Rel. Des. Paulo César Dias. Julgamento em 10.8.2011. DJ de 26.08.2011.

Constituição Estadual. É que os parâmetros constitucionais delineados com a promulgação das Emendas nº. 19/1998 à Constituição da República e nº 49/2001 e 57/2003 à Constituição Estadual não autorizam a percepção, pelo servidor efetivo, de verba essencialmente dirigida à remuneração específica ao exercício das funções de direção, chefia e assessoramento, após a cessação do exercício de atividades dessa natureza. Precedente do TJMG, proferido pelo Órgão Especial.²

EMENTA: REEXAME NECESSÁRIO E APELAÇÕES CÍVEIS - AÇÃO CIVIL PÚBLICA - MUNICÍPIO DE CONTAGEM - APOSTILAMENTO - DILAÇÃO DO PRAZO DE CONTAGEM DE TEMPO PARA CONCESSÃO DO BENEFÍCIO - LEI COMPLEMENTAR Nº 58/2009 E EMENDA À LEI ORGÂNICA Nº 33/2011 - CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE - EMENDA A CONSTITUIÇÃO ESTADUAL Nº 57/2003 - PRINCÍPIO DA SIMETRIA - SUSCITAÇÃO DE INCIDENTE DE INCONSTITUCIONALIDADE. 1. **Ante a vedação expressa do apostilamento, tanto pela CF/88 (EC nº 19/1998), bem como pela Constituição Estadual de Minas Gerais (EC nº. 57/2003), tem-se que a intenção do poder constituinte derivado reformador foi de proibir esse benefício tanto em âmbito federal e estadual e, conseqüentemente, pela aplicação do princípio da simetria, igualmente em âmbito municipal.** 2. **A Lei Complementar nº 58/2009 e a Emenda à Lei Orgânica nº 33/2011 do Município de Contagem, ao procederem a dilação do prazo para concessão de apostilamento aos servidores municipais, violaram os princípios da moralidade e da eficiência insculpidos na Constituição da República de 1988.** 3. **Promovida a extinção do apostilamento na Emenda à Constituição Federal nº 19/1998 e na Emenda à Constituição Estadual nº 57/2003, considerando o princípio da simetria, mostra-se vedado aos municípios mineiros proceder a dilação do prazo de concessão do referido benefício aos seus servidores.** 4. No âmbito dos Tribunais, o controle de constitucionalidade incidental e concreto da Lei Complementar nº 58/2009 e da Emenda à Lei Orgânica nº 33/2011 do Município de Contagem deve ocorrer mediante a instauração de incidente no Órgão Especial, tendo em vista a cláusula de reserva de plenário consagrada no art.97 da CR/88.³

Sob o aspecto legislativo formal, ora em análise, a proposição em exame se afigura revestida da condição legal no que concerne tanto à competência quanto à iniciativa, que é privativa do Chefe do Poder Executivo, não existindo obstáculos legais a sua tramitação nesta Casa de Leis.

² MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais. ADI n.º 1.0000.13.068207-3/000, Rel. Des. Vanessa Verdolim Hudson Andrade. Julgamento em 14.5.2014. DJ de 23.5.2014

³ (TJMG - Ap Cível/Rem Necessária 1.0079.11.054041-0/003, Relator(a): Des.(a) Teresa Cristina da Cunha Peixoto , 8ª CÂMARA CÍVEL, julgamento em 31/10/2019, publicação da súmula em 12/11/2019)

QUORUM

Sendo assim, temos a esclarecer que para a sua aprovação é exigido quorum de maioria de votos, desde que presentes mais da metade dos membros da Câmara, nos termos do artigo 53 da Lei Orgânica Municipal e artigo 56, inciso III do Regimento Interno da Câmara Municipal de Pouso Alegre.

CONCLUSÃO

Por tais razões, exara-se *parecer favorável* ao regular processo de tramitação do **Projeto de Lei Complementar nº 08/2020**, para ser submetido à análise das ‘Comissões Temáticas’ da Casa e, posteriormente, à deliberação Plenária. Salienta-se que, o parecer jurídico, ora exarado, é de caráter meramente opinativo, sendo que a decisão final a respeito, compete exclusivamente aos ilustres membros desta Casa de Leis.

É o modesto entendimento e parecer, S.M.J..

Geraldo Cunha Neto
OAB/MG nº 102.023