



CÂMARA MUNICIPAL DE APUCARANA

Centro Cívico José de Oliveira Rosa, 25A - 86800-235 - Apucarana - Paraná
Fone: (43) 3420-7000 | 0800-6487002 | www.apucarana.pr.leg.br

Sala da Comissões, 5 de abril de 2024.

PARECER
PROJETO DE LEI Nº 28/2024

À COMISSÃO DE JUSTIÇA E REDAÇÃO, EMENTA: CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. CRIAÇÃO DE CARGOS DE PROFESSOR AUXILIA. INICIATIVA EXCLUSIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. TEMAS 686 E 917 DO STF. VIOLAÇÃO A SEPARAÇÃO DOS PODERES. AUSÊNCIA DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO. INCONSTITUCIONALIDADE.

I – RELATÓRIO

1. De autoria do Vereador Valdeir Thiago Batista Cordeiro de Lima, o projeto em epígrafe tem o objetivo CRIAR CARGOS DE PROFESSOR DE APOIO PARA ALUNOS COM DEFICIÊNCIA vinculados à rede municipal de ensino.

II – ANÁLISE JURÍDICA

II. 1. VÍCIO DE INICIATIVA 2. O projeto de lei nº 28/2024 aqui analisado é **incompatível com nosso ordenamento constitucional** por violar o princípio da separação de poderes previsto no art. 61, § 1º, II, a e c, da Constituição Federal.

É decorrência deste princípio que as regras acerca da criação de cargos, carreiras, funções, remuneração e do regime jurídico dos servidores públicos são da iniciativa legislativa reservada ao Chefe do Poder Executivo.

Na lição de Hely Lopes Meireles:

O regime jurídico dos servidores civis consubstancia os preceitos legais sobre a acessibilidade aos cargos públicos, a investidura em cargo efetivo (por concurso público) e em comissão, as nomeações para funções de confiança; os deveres e direitos dos servidores; a promoção e respectivos critérios; o sistema remuneratório (subsídios ou remuneração, envolvendo os vencimentos, com as especificações das vantagens de ordem pecuniária, os salários e as reposições pecuniárias); as penalidades e sua aplicação; o processo administrativo; e a aposentadoria.



CÂMARA MUNICIPAL DE APUCARANA

Centro Cívico José de Oliveira Rosa, 25A - 86800-235 - Apucarana - Paraná
Fone: (43) 3420-7000 | 0800-6487002 | www.apucarana.pr.leg.br

Ainda nas palavras de Hely, mas em outra obra:

“Leis de iniciativa da Câmara ou, mais propriamente, de seus vereadores são todas as que a lei orgânica não reserva, expressa e privativamente, à iniciativa do prefeito. As leis orgânicas municipais devem reproduzir, dentre as matérias previstas nos arts. 61, § 1º, e 165 da CF, as que inserem no âmbito da competência municipal. São, pois, de iniciativa exclusiva do prefeito, como chefe do Executivo local, os projetos de leis que disponham sobre criação, estruturação e atribuição das secretarias, órgãos e entes da Administração Pública Municipal; matéria de organização administrativa e planejamento de execução de obras e serviços públicos; criação de cargos, funções ou empregos públicos na Administração direta, autárquica e fundacional do Município; regime jurídico e previdenciário dos servidores municipais, fixação e aumento de sua remuneração; plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento anual e créditos suplementares e especiais.” 6. Tem-se, portanto, que a remuneração do servidor está abrangida pelo conceito de regime jurídico”. (MEIRELLES, Hely Lopes. Direito administrativo brasileiro. 42. ed. 90, de 15.9.2015. - São Paulo : Malheiros, 2016. p. 520 - 2 MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Municipal Brasileiro. 19ª ed. Salvador: Ed. Jus PODIVM e Malheiros Editores, 2021. p. 499)

Em julgado relatado pelo Ministro Celso de Mello, o Supremo teve a oportunidade de se manifestar sobre o conceito de regime jurídico do servidor: “Trata-se, em essência, de noção que, em virtude da extensão de sua abrangência conceitual, compreende todas as regras pertinentes **(a) às formas de provimento; (b) às formas de nomeação; (c) à realização do concurso; (d) à posse;** (e) ao exercício, inclusive as hipóteses de afastamento, de dispensa de ponto e de contagem de tempo de serviço; (f) às hipóteses de vacância; (g) à promoção e respectivos critérios, bem como avaliação do mérito e classificação final (cursos, títulos, interstícios mínimos); (h) aos direitos e às vantagens de ordem pecuniária; (i) às reposições salariais e aos vencimentos; (j) ao horário de trabalho e ao ponto, inclusive os regimes especiais de trabalho; (k) aos adicionais por tempo de serviço, gratificações, diárias, ajudas de custo, e acumulações remuneradas; (l) às férias, licenças em geral, estabilidade, disponibilidade, aposentadoria; (m) aos deveres e proibições; (n) às penalidades e sua aplicação; (o) ao processo administrativo” (STF, ADI-MC 766-RS, Tribunal Pleno, Rel. Min. Celso de Mello, 03-09-1992, v.u., DJ 27-05- 94, p. 13.186, grifos acrescentados).



CÂMARA MUNICIPAL DE APUCARANA

Centro Cívico José de Oliveira Rosa, 25A - 86800-235 - Apucarana - Paraná
Fone: (43) 3420-7000 | 0800-6487002 | www.apucarana.pr.leg.br

Mais tarde, a Corte Suprema, em sede de repercussão geral (Tema 686), resolveu pela seguinte tese:

I - Há reserva de iniciativa do Chefe do Poder Executivo para edição de normas que alterem o padrão remuneratório dos servidores públicos (art. 61, § 1º, II, a, da CF); II - **São formalmente inconstitucionais emendas parlamentares que impliquem aumento de despesa em projeto de lei de iniciativa reservada do Chefe do Poder Executivo** (art. 63, I, da CF)

A Constituição Federal assim disciplina:

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:

II - disponham sobre:

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

No mesmo sentido é a nossa Lei Orgânica:

Art. 31. Compete privativamente ao Prefeito Municipal à iniciativa das leis que disponham sobre:

I – criação de cargos, funções ou empregos públicos na Administração Direta e Indireta ou Fundacional, ou aumento de sua remuneração;

Por fim, recentemente, o Supremo Tribunal editou mais uma tese no tema de repercussão geral nº 917: Não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos (art. 61, § 1º, II, "a", "c" e "e", da Constituição Federal). 10. Aqui é preciso fazer dois destaques: o primeiro é que as teses citadas não se contrariam, e sim complementam-se. O segundo diz respeito ao significado do tema 917: O parlamentar pode legislar, inclusive criando despesa, **desde que que não aborde estrutura ou atribuição de órgãos e regime jurídico de servidores públicos**. 11. Logo, tratando o projeto municipal deste último



CÂMARA MUNICIPAL DE APUCARANA

Centro Cívico José de Oliveira Rosa, 25A - 86800-235 - Apucarana - Paraná
Fone: (43) 3420-7000 | 0800-6487002 | www.apucarana.pr.leg.br

tema, é exigível a iniciativa legislativa reservada do Executivo. 12. Dito de outra forma, as alterações realizadas no estatuto de servidor e nos respectivos planos de carreira sempre serão de competência exclusiva do Alcaide, sendo defeso ao Parlamento iniciar o processo legislativo nessas hipóteses.

O acórdão do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo anexo a este parecer é bastante didático no mesmo sentido. II.2. AUSÊNCIA DO IMPACTO ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO

O Supremo Tribunal Federal entendeu que a Emenda Constitucional 95/2016, por meio da nova redação do art. 113 do ADCT, estabeleceu requisito adicional para a validade formal de leis que criem despesa ou concedam benefícios fiscais, requisitos esse que, por expressar medida indispensável para o equilíbrio da atividade financeira do Estado, dirige-se a todos os níveis federativos. Confira-se:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO TRIBUTÁRIO E FINANCEIRO. LEI Nº 1.293, DE 29 DE NOVEMBRO DE 2018, DO ESTADO DE RORAIMA. ISENÇÃO DO IMPOSTO SOBRE A PROPRIEDADE DE VEÍCULOS AUTOMOTORES (IPVA) PARA PESSOAS PORTADORAS DE DOENÇAS GRAVES. ALEGAÇÃO DE OFENSA AOS ARTIGOS 150, II, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, E 113 DO ATO DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS TRANSITÓRIAS ADCT. O ARTIGO 113 DO ADCT DIRIGE-SE A TODOS OS ENTES FEDERATIVOS. RENÚNCIA DE RECEITA SEM ESTIMATIVA DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO DA LEI IMPUGNADA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL RECONHECIDA. AUSÊNCIA DE VIOLAÇÃO DO ARTIGO 150, II, DA CARTA MAGNA: CARÁTER EXTRAFISCAL DA ISENÇÃO COMO CONCRETIZAÇÃO DA IGUALDADE MATERIAL. PRECEDENTES. AÇÃO DIRETA CONHECIDA E JULGADA PROCEDENTE. MODULAÇÃO DOS EFEITOS DA DECISÃO. 1. A Lei nº 1.293/2018 do Estado de Roraima gera renúncia de receita de forma a acarretar impacto orçamentário. A ausência de prévia instrução da proposta legislativa com a estimativa do impacto financeiro e orçamentário, nos termos do art. 113 do ADCT, aplicável a todos os entes federativos, **implica inconstitucionalidade formal**. [...] O ato normativo, não obstante viciado na sua origem, acarretou a isenção do IPVA a diversos beneficiários proprietários de veículos portadores de doenças graves, de modo a inviabilizar o ressarcimento dos valores. [...] 4. Ação direta conhecida e julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade da Lei nº 1.293, de 29 de novembro de 2018, do Estado de Roraima, com efeitos ex nunc a contar da data da publicação da ata do julgamento.” (STF ADI 6074, Relator(a): ROSA WEBER, Tribunal Pleno, julgado em 21/12/2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-042 DIVULG 05-03-2021 PUBLIC 08-03-2021)



CÂMARA MUNICIPAL DE APUCARANA

Centro Cívico José de Oliveira Rosa, 25A - 86800-235 - Apucarana - Paraná
Fone: (43) 3420-7000 | 0800-6487002 | www.apucarana.pr.leg.br

O referido artigo possui a seguinte redação:

Art. 113. A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro.

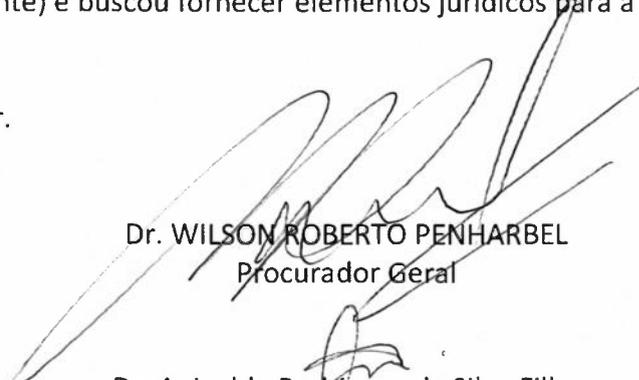
Não há dúvida de que criar cargos de professores auxiliares é alterar uma despesa obrigatória, de maneira que se o vício de iniciativa fosse superado, ainda assim a propositura padeceria de inconstitucionalidade por não estar presente nos autos do presente projeto de lei o competente estudo de impacto orçamentário e financeiro.

III. CONCLUSÃO

Diante do exposto, conclui-se que o **projeto analisado é formalmente inconstitucional** por invadir competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo e pela ausência do impacto orçamentário e financeiro, opinamos pelo seu arquivamento.

Consignamos que o entendimento aqui externado tem caráter meramente opinativo (não vinculante) e buscou fornecer elementos jurídicos para a deliberação da Comissão.

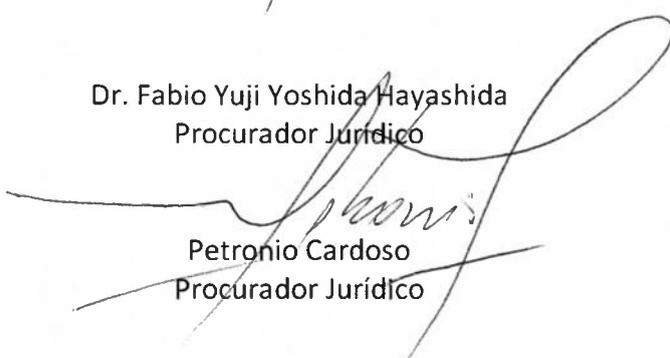
É o parecer.



Dr. WILSON ROBERTO PENHABEL
Procurador Geral



Dr. Anivaldo Rodrigues da Silva Filho
Procurador Jurídico



Dr. Fábio Yuji Yoshida Hayashida
Procurador Jurídico

Petronio Cardoso
Procurador Jurídico