



Câmara Municipal de Cambé

Estado do Paraná
CNPJ: 01.587.762/0001 -07

PROJETO DE LEI Nº 032/2013

SÚMULA: Dispõe sobre a criação da Autarquia CAMBÉ-PREVIDÊNCIA e dá outras providências.

Autoria: Executivo Municipal.

PARECER JURÍDICO

RELATÓRIO

Trata-se de Projeto de Lei de autoria do Executivo Municipal que visa dispor sobre a criação da Autarquia CAMBÉ-PREVIDÊNCIA e dar outras providências

Com a finalidade de gerir o Regime Próprio de Previdência Social do Município de Cambé – RPPS, consoante o art. 1º do PL nº 32/2013, "(...) fica criada nos termos desta Lei, a Autarquia Municipal de Previdência Social dos Servidores Públicos do Município de Cambé – CAMBÉ-PREVIDÊNCIA".

Expõe o Executivo Municipal que:

Atendendo recomendação do Ministério Público de Cambé e, em conformidade com parecer do Ministério da Previdência Social, estamos encaminhando a esta Casa, Projeto de Lei para a criação da Autarquia Cambé – Previdência, entidade que gerenciará o Regime Próprio de Previdência Social.

Com a aprovação do presente Projeto de Lei estaremos regularizando a personalidade jurídica da entidade responsável pelo RPPS, além da devida normatização da forma de atuação dos conselhos, diretoria executiva e auditoria interna, acabando com a segregação de funções que existia até então.



Câmara Municipal de Cambé

Estado do Paraná
CNPJ: 01.587.762/0001 -07

O PL 32/2013 foi protocolado em 12/06/2013. Em 13 de setembro, devido à complexidade do tema, foi requerido e autorizado pela Presidência desta Casa Legislativa, dilação do prazo para mais sessenta dias para análise e posterior expedição de Parecer da Comissão de Constituição.

Neste interregno, inclusive, foi solicitado ao Executivo Municipal, noticiado Parecer Jurídico da Procuradoria do Município acerca do tema.

Entregue o parecer, passo a análise.

FUNDAMENTAÇÃO

I – DA CRIAÇÃO DA AUTARQUIA – Previsão Constitucional

O surgimento de uma autarquia se concretiza por intermédio de uma lei específica, de acordo com o art. 37, inciso XIX da Constituição Federal, descrito na Emenda Constitucional 19/98, *in verbis*:

Art. 37 (...)

XIX - **somente por lei específica poderá ser criada autarquia** e autorizada a instituição de empresa pública, de sociedade de economia mista e de fundação, cabendo à lei complementar, neste último caso, definir as áreas de sua atuação; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

Grifo nosso

A sua criação ocorre, portanto, a partir da edição da lei, ou seja, a autarquia adquire personalidade pública por intermédio da entrada de vigência da lei que a instituiu, não havendo necessidade de registro de seu estatuto ou contrato. É a partir da vigência da lei que faz surgir a autarquia, fato, portanto, que marca o início de sua personalidade jurídica.

A autarquia, a partir do momento que adquire personalidade jurídica, automaticamente é também elencada como titular de direitos e obrigações específicos, sendo diferenciados dos pertencentes ao do ente que as criou.

In casu, destarte, conjugando o **Art. 1º** e o **Art. 27** do PL 32/2013 tem-se que a CAMBÉ-PREVIDÊNCIA passará a existir no mundo jurídico a partir da edição de lei específica criadora.

Art. 1º Com a finalidade de gerir o Regime Próprio de Previdência Social do Município de Cambé – RPPS e atendendo ao que determina o §



Câmara Municipal de Cambé

Estado do Paraná
CNPJ: 01.587.762/0001 -07

20, do art. 40, da Constituição Federal, **fica criada nos termos desta Lei**, a Autarquia Municipal de Previdência Social dos Servidores Públicos do Município de Cambé – CAMBÉ – PREVIDÊNCIA.

(...) **Art. 27** **Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação**, revogadas as disposições em contrário, constantes na lei 1.528/2001 e suas alterações.

Grifos nossos

II – DA CRIAÇÃO DOS CARGOS – AUSÊNCIA DE REQUISITOS E ATRIBUIÇÕES POR LEI

Existe previsão no PL 32/2013 de criação de 04 (quatro) cargos comissionados, 18 (dezoito) cargos de provimento efetivo e 03 (três) funções gratificadas, consoante previsão no anexo I e II.

Sobre a criação de cargos assim dispõe a Lei Orgânica do Município de Cambé, *in verbis*:

Art. 133. A despesa com pessoal ativo e inativo do Município não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar. (NR – Emenda 20)

§ 1º A concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, **a criação de cargos**, empregos e funções ou alteração de estrutura de carreiras, bem como a admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, **pelos órgãos e entidades da administração** direta ou **indireta**, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público, **só poderão ser feitas**. (NR – Emenda 20)

I - **se houver prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes;**

II - **se houver autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias.** (NR – Emenda 20)

Não há, entretanto, menção a qualquer dotação orçamentária para atender a estas projeções de despesa de pessoal, ou mesmo citação de que haveria autorização específica na Lei de Diretrizes Orçamentárias. Em reforço, veja-se previsão da Lei de Responsabilidade Fiscal em seus artigos 15, 16 e 17:



Câmara Municipal de Cambé

Estado do Paraná
CNPJ: 01.587.762/0001 -07

Art. 15. Serão consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público a geração de despesa ou assunção de obrigação que não atendam o disposto nos arts. 16 e 17.

Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:

I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes;

II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

§ 1º Para os fins desta Lei Complementar, considera-se:

I - adequada com a lei orçamentária anual, a despesa objeto de dotação específica e suficiente, ou que esteja abrangida por crédito genérico, de forma que somadas todas as despesas da mesma espécie, realizadas e a realizar, previstas no programa de trabalho, não sejam ultrapassados os limites estabelecidos para o exercício;

II - compatível com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias, a despesa que se conforme com as diretrizes, objetivos, prioridades e metas previstos nesses instrumentos e não infrinja qualquer de suas disposições.

§ 2º A estimativa de que trata o inciso I do caput será acompanhada das premissas e metodologia de cálculo utilizadas.

§ 3º Ressalva-se do disposto neste artigo a despesa considerada irrelevante, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias.

Os cargos e funções a serem criadas por meio do Projeto de Lei em comento, não são de caráter temporário, mas despesa de caráter continuado, sendo também exigido o que preceitua a art. 17 da LRF:

Art. 17. Considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios.

§ 1º Os atos que criarem ou aumentarem despesa de que trata o caput deverão ser instruídos com a estimativa prevista no inciso I do art. 16 e demonstrar a origem dos recursos para seu custeio.

§ 2º Para efeito do atendimento do § 1º, o ato será acompanhado de comprovação de que a despesa criada ou aumentada não afetará as



Câmara Municipal de Cambé

Estado do Paraná
CNPJ: 01.587.762/0001 -07

metas de resultados fiscais previstas no anexo referido no § 1o do art. 4o, devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, ser compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa.

§ 3o Para efeito do § 2o, considera-se aumento permanente de receita o proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

§ 4o A comprovação referida no § 2o, apresentada pelo proponente, conterà as premissas e metodologia de cálculo utilizadas, sem prejuízo do exame de compatibilidade da despesa com as demais normas do plano plurianual e da lei de diretrizes orçamentárias.

§ 5o A despesa de que trata este artigo não será executada antes da implementação das medidas referidas no § 2o, as quais integrarão o instrumento que a criar ou aumentar.

§ 6o O disposto no § 1o não se aplica às despesas destinadas ao serviço da dívida nem ao reajustamento de remuneração de pessoal de que trata o inciso X do art. 37 da Constituição.

§ 7o Considera-se aumento de despesa a prorrogação daquela criada por prazo determinado.

O Executivo Municipal, por sua vez, tenta burlar a Lei Orgânica do Município e a Lei de Responsabilidade Fiscal com os seguintes dispositivos inseridos no PL 32/2013:

Art. 24 (...)

Parágrafo Único. As leis de instrumentos de planejamento orçamentário (Lei de Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei de Orçamento Anual) serão ajustadas quando da entrada em vigor da Autarquia Municipal Cambé – Previdência, no prazo constante do art. 26, desta Lei.

Art. 26 O Executivo Municipal regulamentará esta Lei, obrigatoriamente, em até 90 (noventa) dias, a contar da data de sua publicação.

Neste ponto, duas questões devem ser aventadas: A UMA que a Lei Orgânica, hierarquicamente superior, determina que a criação de cargos somente poderá ocorrer, caso se cumpra o que determina o parágrafo único do art. 133, *in verbis*: **“se houver prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes”**



Câmara Municipal de Cambé

Estado do Paraná
CNPJ: 01.587.762/0001 -07

E a DUAS que não é possível sob a ótica constitucional postergar a existência da Autarquia sob o mero pretexto de “regulamentação” da lei criadora. A Lei entra em vigor, a Autarquia já passa a existir.

A violação aos ditames da Lei Orgânica Municipal, da Lei de Responsabilidade Fiscal e da Constituição Federal é evidente.

II - DA PRETENDIDA REGULAMENTAÇÃO DOS CARGOS A SEREM CRIADOS POR “DECRETO”.

Não se encontra no PL 32/2013, a descrição das atribuições e dos requisitos necessários para preenchimento dos cargos de provimento efetivo e dos cargos em comissão a serem criados. O art. 25 da PL 32/2013, por sua vez, assim dispõe:

Art. 25 A **descrição de cargos** constante no anexo II, será regulamentada por **Decreto**.

Grifo nosso

Com a devida vênia, a descrição de cargos de provimento efetivo e mesmo de cargos comissionados não pode ser “regulamentado” por “Decreto”.

A Constituição Federal, logo nos incisos I e II do Art. 37, dispõem:

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;

Não sendo diferente o entendimento do Supremo Tribunal Federal que por inúmeras vezes se pronunciou nesta vertente, ou seja, que somente



Câmara Municipal de Cambé

Estado do Paraná
CNPJ: 01.587.762/0001 -07

por lei formal pode se impor condições para o preenchimento de cargos, empregos ou funções públicas:

30/09/2008

SEGUNDA TURMA

AG.REG.NO AGRADO DE INSTRUMENTO 723.748-1 BAHIA

RELATOR : **MIN. EROS GRAU**
AGRAVANTE(S) : ESTADO DA BAHIA
ADVOGADO(A/S) : PGE-BA - ANTONIO JOSÉ DE OLIVEIRA TELLES
DE VASCONCELLOS
AGRAVADO(A/S) : ALEXANDRA DOS SANTOS SILVA
ADVOGADO(A/S) : CÉSAR ROOSEVELT TEIXEIRA ROCHA

EMENTA: AGRADO REGIMENTAL NO AGRADO DE INSTRUMENTO. CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. CONCURSO PÚBLICO. POLICIAL MILITAR. ALTURA MÍNIMA. PREVISÃO LEGAL. INEXISTÊNCIA.

Somente lei formal pode impor condições para o preenchimento de cargos, empregos ou funções públicas. Precedentes. Agravo regimental a que se nega provimento.

02/12/2010

PRIMEIRA TURMA

AG.REG. NO AGRADO DE INSTRUMENTO 623.035 MINAS GERAIS

RELATORA : **MIN. CÁRMEN LÚCIA**
AGTE.(S) : ESTADO DE MINAS GERAIS
ADV.(A/S) : ADVOCACIA-GERAL DO ESTADO - MG - MILENA
FRANCHINI BRANQUINHO LIMA
AGDO.(A/S) : RODRIGO DA SILVA RODRIGUES
ADV.(A/S) : FELISBERTO ECC DE RESENDE E OUTRO(A/S)

EMENTA: AGRADO REGIMENTAL NO AGRADO DE INSTRUMENTO. ADMINISTRATIVO. CONCURSO PÚBLICO. PROVA DE ACUIDADE VISUAL. IMPOSSIBILIDADE DE EXIGÊNCIA SEM PREVISÃO LEGAL. PRECEDENTES. AGRADO REGIMENTAL AO QUAL SE NEGA PROVIMENTO.



Câmara Municipal de Cambé

Estado do Paraná
CNPJ: 01.587.762/0001 -07

Oras, se as exigências para provimento de cargos, empregos e funções públicas devem ter previsão de lei, quanto mais suas atribuições.

O Tribunal de Justiça do Paraná na apelação nº 648954-9 assim ementou o acórdão prolatado, no tocante às atribuições de cargos comissionados:

APELAÇÃO CÍVEL - AÇÃO POPULAR - LEI DE EFEITOS CONCRETOS - CABIMENTO - ART. 37, V, CF - **NECESSIDADE DE NORMA QUE ATRIBUA FUNÇÕES AOS CARGOS COMISSIONADOS CRIADOS, PARA QUE SE POSSA VERIFICAR SE É CASO DE CHEFIA, ASSESSORAMENTO OU DIREÇÃO** - ART. 169, CF E ARTS. 16 E 17 DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL - NECESSIDADE DE ESTIMATIVA DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO- FINANCEIRO - NÃO OCORRÊNCIA - PLEITO DE MAJORAÇÃO DOS HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS - IMPOSSIBILIDADE. REFORMA PARCIAL DA SENTENÇA - APLICAÇÃO DO ART. 5º, INCISO LXXIII, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. AUSÊNCIA DE LITIGÂNCIA DE MÁ-FÉ - AUTOR ISENTO DO PAGAMENTO DE CUSTAS JUDICIAIS E ÔNUS DE SUCUMBÊNCIA - RECURSOS DO MUNICÍPIO E DO (Apelação Cível nº 648.954-9 - Londrina) RÉU NEDSON, DESPROVIDOS - RECURSO DO AUTOR, PROVIDO.

(TJPR - 4ª C.Cível - AC - 648954-9 - Londrina - Rel.: Lélia Samardã Giacomet - Unânime - - J. 04.05.2010)

Grifos nossos

Sobre a criação de Cargos comissionados, relevante citar a seguinte passagem no Acórdão prolatado:

(...) Pois bem. A partir do advento da Carta Magna de 1988, estabeleceu-se que o acesso a empregos e cargos públicos exige a prévia aprovação em concurso público (artigo 37, inciso II). As exceções são as funções temporárias (artigo 37, inciso IX) e o provimento em comissão de livre nomeação, destinadas às atribuições de direção, chefia ou assessoramento (artigo 37, inciso V).

Veja-se que a autonomia dos entes federados para organizar o seu quadro de pessoal não afasta as normas de observância obrigatória insculpidas na Constituição. **Com efeito, a criação dos cargos de provimento em comissão não pode ocorrer de forma aleatória. Os limites estão adstritos à própria noção de direção, chefia e assessoramento.**

De acordo com JOSÉ MARIA PINHEIRO MADEIRA: “[...] As atribuições destinadas à direção pressupõem que tal ocupação não se dará por um servidor ordinário, mas sim por um dotado de capacidade de decisão e de autoridade perante os demais, além das devidas qualificações que lhe sejam essenciais para tal desempenho. [...] A chefia, por seu turno, que também pressupõe um poder de decisão, uma autoridade perante os demais servidores e capacidade de decisão,



Câmara Municipal de Cambé

Estado do Paraná
CNPJ: 01.587.762/0001 -07

abarca, todavia, um ângulo de atuação menor que o da Direção. [...] O assessoramento, diferentemente da Direção e da Chefia, não se reveste de caráter de hierarquia, não guarda nenhuma relação com o comando de que os outros dois sustentam em suas atribuições. O assessor tão-somente assessora uma autoridade. Em outras palavras, ele dá um suporte, seja de índole técnica ou empírica, a um superior. [...]” (in SERVIDOR PÚBLICO NA ATUALIDADE. 6 ed. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2007, p. 57/58)

Vejam os que dispõe o artigo 37, incisos II e V, da 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, ao seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998) 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; (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).

Verifica-se que o cargo em comissão compreende quatro ideias: a de excepcionalidade; de chefia; de confiança e de livre nomeação e exoneração.

Excepcionalidade, porque na administração pública a regra é que os servidores ocupem cargos de provimento efetivo, submetendo-se a concurso público para admissão, de modo que somente excepcionalmente, em número e para situações limitadas, podem ser criados e providos cargos em comissão.

Chefia, porque os cargos em comissão devem ser utilizados para funções estratégicas da Administração Pública, de coordenação, direção e assessoramento superior, de modo que o Poder Público possa agir de forma una no cumprimento de suas finalidades, sem desvio das metas e padrões estabelecidos pelos Agentes Políticos incumbidos da escolha dos comissionados.

São, na verdade, verdadeiros representantes dos agentes políticos, que, subordinados às diretrizes e ordens dadas por estes, ficam incumbidos de dirigir a máquina administrativa e os demais funcionários.

Por isso, também é inerente aos cargos em comissão a ideia de confiança do agente político para com o comissionado, bem como a possibilidade de livre nomeação e exoneração, já que, uma vez perdida a confiança ou não sendo bem conduzida a chefia, podem ser livremente demitidos, sem a necessidade de processo administrativo. Tal possibilidade está contemplada no artigo 37, inciso II, parte final, da Constituição Federal, e repetido pelo artigo 32 da Constituição Estadual, o qual dispõe que a investidura em cargo ou emprego público depende de concurso público, salvo



Câmara Municipal de Cambé

Estado do Paraná
CNPJ: 01.587.762/0001 -07

quanto às nomeações para cargos em comissão, declarados em lei de livre nomeação e exoneração.

Veja-se que a confiança inerente ao cargo em comissão não é aquela comum, exigida de todo o servidor público, mas a especial, essencial para a consecução das diretrizes traçadas pelos agentes políticos. Essa confiança por último tratada é própria dos altos cargos, em que a fidelidade às diretrizes traçadas pelos agentes políticos, o comprometimento político e a lealdade a estes são essenciais para o próprio desempenho da função.

Ainda, por força do princípio da legalidade administrativa, a lei que cria determinado cargo em comissão deve atribuir as competências e chefia, direção e assessoramento. Porém, no caso em apreço, como bem apontado na decisão combatida, "Não bastasse a lesão à norma constitucional, o Executivo Municipal omitiu-se em editar o referido regulamento, de sorte que não há ato legal dispondo sobre quais as atribuições de cada cargo de assessor executivo, níveis I a XI, e quais requisitos que o cidadão deve reunir para ser nomeado" (fl. 565).

Em outras palavras, no caso concreto não existe qualquer norma que estabeleça as atribuições dos cargos em comissão criados pela Lei Municipal nº 9.690/2004, impossibilitando que se verifique se efetivamente a esses cargos são destinadas funções de direção, chefia e assessoramento.

Por estas razões, da forma como é apresentado o PL 32/2013, também quanto à criação dos cargos de provimento efetivo e comissionados encontra-se óbice no ordenamento jurídico pátrio.

III - DA EXTINÇÃO DO ATUAL IMP - Instituto Municipal de Previdência do Município de Cambé.

Situação que poderá causar insegurança jurídica é a previsão do art. 24 do PL 32/2013, que prevê a extinção do atual IMP – Instituto Municipal de Previdência com a implantação da CAMBÉ-PREVIDÊNCIA.

Art. 24 O IMP – Instituto Municipal de Previdência dos Servidores Municipais de Cambé a que se refere o art. 1º da Lei Municipal 1.528/03, será extinto na data da implantação da Autarquia Municipal CAMBÉ-PREVIDÊNCIA, sendo a integralidade de seu patrimônio e receitas, incorporados ao patrimônio da Autarquia Municipal CAMBÉ-PREVIDÊNCIA, os quais prestar-se-ão como dotações orçamentárias próprias, necessárias a sua implantação, conforme previsão na legislação orçamentária.

A implantação da Autarquia ocorre com a publicação da lei criadora, ou seja, existirão duas entidades aptas, em tese, à prática de atos considerados administrativos. Uma irregular como já é, consoante entendimento de que jamais teve seu



Câmara Municipal de Cambé

Estado do Paraná
CNPJ: 01.587.762/0001 -07

estatuto registrado nos órgãos legais competentes e, a novel autarquia criada ao arrepio da lei conforme demonstrado nos tópicos anteriores.

Derradeiro, há de se admitir que estes óbices não são absolutamente intransponíveis. São óbices intransponíveis se mantidas as disposições sem qualquer alteração, clamando, pois, por pontuadas retificações e juntada de documentos imprescindíveis. Não pode o Executivo Municipal criar uma Autarquia Municipal com sérias violações legais e constitucionais, podendo ser atacada a sua criação, inclusive, por meio de remédios constitucionais a exemplo da Ação Popular e Ação Civil Pública.

CONCLUSÃO

Isto exposto, diante das violações legais e constitucionais verificadas, entendo que o Projeto de Lei nº 032/2013, da forma como se encontra, **não reúne condições de ser votado em plenário.**

S.M.J. Este é o parecer.

Cambé, 14 de novembro de 2013.

JACKSON ROMEU ARIUKUDO
OAB/PR 30.917