



# Câmara Municipal de São Pedro

Estado de São Paulo

## PARECER JURÍDICO

**PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 02/2019** – Dispõe sobre a reorganização administrativa e funcional do Serviço de Água e Esgoto de São Pedro – *SAAES*, e dá outras providências.

O presidente da Câmara Municipal de São Pedro solicitou parecer jurídico prévio sobre a constitucionalidade e legalidade do projeto de lei complementar em epígrafe, de iniciativa do Poder Executivo.

Trata-se de projeto de lei complementar de iniciativa do poder Executivo que dispõe sobre a reorganização administrativa e funcional do Serviço de Água e Esgoto de São Pedro – *SAAES*, e dá outras providências.

Informa o chefe do poder Executivo tratar-se a presente propositura da readequação administrativa da referida autarquia, em atendimento a Recomendações do Ministério Público exaradas nos autos do processo nº 29.0001.0060130.2018-84.

É o relatório.

## **ANÁLISE JURÍDICA**

Ao tratar da matéria atinente a cargos públicos, a Constituição Federal, em seu art. 61, § 1º, *II, a*, dispõe que os cargos públicos da administração direta e **autárquica** devem, necessariamente, ser criados por lei de iniciativa do chefe do Poder Executivo.

Em respeito ao *Princípio da Simetria* entre os entes federativos, aplicável quando se trata de processo legislativo, estende-se tal regra aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios. Nesse sentido, dispõe a Lei Orgânica do Município de São Pedro:

*Art. 49. 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, respeitada a iniciativa privativa da Câmara Municipal;*  
*II - Servidores públicos do Poder Executivo, da Administração indireta e autarquias, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadorias; (negrito nosso).*

Verifica-se que a propositura respeita a competência definida pela Constituição Federal e pela Lei Orgânica Municipal.

Pontua-se ainda que, por se tratar de Projeto de Lei Complementar, deverá ser observado, para sua aprovação pela Casa Legislativa, o quórum de maioria absoluta, nos termos do art. 48, caput, da Lei Orgânica deste município:

TRP



# Câmara Municipal de São Pedro

## Estado de São Paulo

*Art. 48. As Leis complementares somente serão aprovadas se obtiverem maioria absoluta dos votos dos membros da Câmara Municipal, observados os demais termos de votação das leis ordinárias.*

Conclui-se não haver vícios formais que impeçam a regular tramitação da Lei Complementar nº 02/2019.

No que se refere à matéria veiculada, é mister que se façam algumas ponderações aos nobres edis no que se refere aos temas dos **cargos de provimento em comissão**, e do **cargo comissionado de assessor jurídico**.

É cediço que a investidura em cargos públicos deve ocorrer, em regra, mediante a realização de concurso público, com fundamento nos Princípios Constitucionais da Moralidade, Eficiência e Impessoalidade, e em obediência ao exposto teor do art. 37, II, da CF.

Como exceção à regra, a própria Carta Maior admite que os cargos em comissão sejam, num dado percentual, preenchidos à revelia da realização de concurso público, unicamente quando se tratarem de **atribuições de direção, chefia e assessoramento**, quando poderão ser **livremente nomeados e exonerados**. (CF, art. 37, II e V).

Tal tema foi reconhecido em repercussão geral, (tema nº 1010) pelo STF, *in verbis*:

*"Tema 1010: Reconhecida a repercussão geral e julgado o mérito com reafirmação de jurisprudência em 28/09/2018. Descrição: Recurso extraordinário em que se discute à luz do art. 37, incs. I, II e V, da Constituição da República os requisitos constitucionais exigíveis para a criação de cargos em comissão. Tese firmada: a) A criação de cargos em comissão somente se justifica para o exercício de funções de direção, chefia e assessoramento, não se prestando ao desempenho de atividades burocráticas, técnicas ou operacionais; b) tal criação deve pressupor a necessária relação de confiança entre a autoridade nomeante e o servidor nomeado; c) o número de cargos comissionados criados deve guardar proporcionalidade com a necessidade que eles visam suprir e com o número de servidores ocupantes de cargos efetivos no ente federativo que os criar; e d) as atribuições dos cargos em comissão devem estar descritas, de forma clara e objetiva, na própria lei que os instituir."* (grifo nosso).

Nesse diapasão, os órgãos de controle externo (Tribunais de Contas e Ministério Público) têm pautado sua atuação por um olhar cada vez mais restritivo aos cargos comissionados, e vêm atuando no combate à manutenção desse tipo de vínculo empregatício nos Órgãos Públicos **quando a sua criação contraria os requisitos estabelecidos pela Ordem Constitucional vigente** (vide: ACP nº 1001149-09.2018.8.26.0511<sup>1</sup> e ADIN nº 2247739-58.2017.8.26.0000).

<sup>1</sup> O cargo comissionado é criado por lei, o que significa que ela prevê as suas atribuições, e não atos infralegais. É o cargo cujas atribuições foram criadas com o objetivo precípuo de planejar e concretizar direta e essencialmente o plano de governo do gestor de ocasião, o seu projeto político, razão pela qual não se presta a satisfazer necessidades contínuas da Administração Pública, ainda que complexas e superiores. O conteúdo das atribuições só pode ser direção, chefia e assessoramento, não bastando nomear o cargo como de diretor, chefe ou assessor para conferir natureza comissionada às tarefas. O cargo em comissão deve ter como requisito de escolaridade o nível superior para seu provimento, em razão de enfrentar necessidades elevadas e complexas da Administração Pública, exigindo



# Câmara Municipal de São Pedro

## Estado de São Paulo

Dentre tais requisitos, a exigência de nível superior de escolaridade configura-se cada vez mais patente, pois, estando o cargo em comissão inserido na cúpula da Administração Pública, ele se destina a lidar com questões altamente complexas sob o ponto de vista técnico - gestão de interesses administrativos, financeiros, jurídicos, ambientais, assistenciais, urbanísticos, econômicos, tributários, dentre outros.

Tais atribuições demandam competências técnico-profissionais que são melhor desempenhadas por quem possui diploma de nível superior, preferencialmente, na área pertinente às competências do cargo que irá ocupar.

A exigência cada vez mais presente de tal nível de instrução, ressalta-se, não decorre de preciosismo do poder público, mas emana dos Princípios constitucionais da Eficiência, Razoabilidade e Finalidade.

Os cargos de provimento em comissão que demandem somente formação escolar de nível médio, embora possam requerer *prática específica na área de atuação*, não parecem corresponder à especialidade técnico-científica pressuposta em cargos de direção, chefia e assessoramento, que atuam no nível estratégico da Administração Pública.

Tal foi o entendimento esposado pelo Tribunal de Justiça de São Paulo:

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - Legislação do Município que Tietê, que dispõe sobre a criação de cargos de provimento em comissão - Funções que não exigem nível superior para seus ocupantes - Cargo de confiança e de comissão que possuem aspectos conceituais diversos - Inexigibilidade de curso superior aos ocupantes dos cargos, que afasta a complexidade das funções - Afronta aos artigos 111, 115, incisos II e V, e 144 da Constituição Estadual - Ação procedente. (TJSP, ADIn 0130719-90.2011.8.26.000, Rel. Des. Antonio Carlos Malheiros, v.u., j. 17 de outubro de 2012). (Grifos nossos).**

Também os órgãos de controle externo têm exigido que os cargos de provimento em comissão sejam ocupados por quem possua nível superior de escolaridade, para fins de compatibilidade com as funções de chefia, direção e assessoramento (ACP nº 10011490920188260511 e processo e-TC nº5945.989.16-8).

Verifica-se que o PLC nº 02/2019 cria, conforme seu anexo II, cargos de provimento em comissão que possuem como requisito “*nível médio de escolaridade OU prática específica na área de atuação e idoneidade moral*” (Supervisor Administrativo e Financeiro, Supervisor de serviços, Assessor de Direção, Assessor de Supervisão).

O mesmo anexo descreve cargo que exige unicamente *formação em nível fundamental OU prática específica na área e idoneidade moral* – Assessor de Divisão. Tal

---

profissionalismo como corolário dos Princípios da razoabilidade, finalidade e eficiência. Finalmente, o comissionamento é avesso a funções exclusivas do Estado e que impliquem emprego do seu poder de polícia, fiscalização, controle, etc.



# Câmara Municipal de São Pedro

## Estado de São Paulo

requisito viabiliza a espantosa hipótese de que um cargo comissionado - destinado unicamente a cargos de direção, chefia e assessoramento - seja ocupado por funcionário que não possui o nível mais básico e elementar de escolaridade.

As exigências apresentadas pelo PLC nº 02/2019 mostram-se aquém das imposições constitucionais e jurisprudenciais pacíficas no tema, relativizando a necessidade de formação escolar de nível superior para os cargos de provimento em comissão e, assim fazendo, ferem o entendimento mais condizente com a ordem jurídico-constitucional contemporânea.

Sob tal perspectiva, é de se concluir ser recomendável aos Poderes Públicos que optem, para fins de cumprimento dos Princípios constitucionais citados e das recomendações dos órgãos externos de controle, **pela contratação de funcionários que possuam nível superior de escolaridade para fins de preenchimento dos cargos em comissão.**

No que se refere à criação do cargo de assessor jurídico, conforme Anexo II do PLC, de livre nomeação e exoneração por parte do diretor-presidente da autarquia, é vasta o entendimento jurisprudencial e doutrinário que coíbe tal prática, ressaltando ser imprescindível que tal cargo seja provido exclusivamente mediante concurso público.

Assim como a área contábil – esta provida mediante cargo efetivo de *contador*, nos termos do Anexo III do PLC nº 02/2019, deveria a advocacia, no âmbito de qualquer dos poderes, e por ser tarefa própria da Administração, ser confiada unicamente a servidores efetivos, nomeados após aprovação em concurso público idôneo.

Conforme leciona Celso Antônio Bandeira de Mello:

"Tal regime, atributivo de proteções peculiares aos providos em cargo público, almeja, para benefício de uma ação impessoal do Estado - o que é uma garantia para todos os administrados -, ensejar aos servidores condições propícias a um **desempenho técnico isento, imparcial e obediente tão-só a diretrizes político-administrativas inspiradas no interesse público.**" (Curso de Direito Administrativo, São Paulo: Malheiros Editores, 2001, p. 239) (negrito nosso).

A advocacia pública contempla inúmeras tarefas essencialmente de controle e fiscalização do órgão/entidade pública (pareceres em licitações, contratos, convênios, atos administrativos, etc) que são incompatíveis com o comissionamento. Desse modo, é juridicamente recomendável que o cargo seja provido mediante concurso.

### CONCLUSÃO

A este Departamento Jurídico compete, na presente análise, elucidar a celeuma que se originou a partir da análise dos anexos II e III do projeto de lei complementar nº 02/2019. Caberá aos srs. Vereadores atentarem para tal questão, aqui suficientemente fundamentada, para que decidam de acordo com as formalidades constitucionais, legais e regimentais.

FB



# Câmara Municipal de São Pedro

Estado de São Paulo

Diante do exposto, do ponto de vista de constitucionalidade e legalidade, OPINO pela viabilidade de tramitação do Projeto de Lei Complementar nº 02/2019, com as ressalvas anteriormente elucidadas.

Caberá à Comissão de Justiça, Redação, Finanças e Orçamento emitir parecer final em relação ao Projeto de Lei Complementar ora em análise.

No que tange ao mérito, este ficará a cargo de deliberação do colegiado desta Casa que, no uso de sua função legislativa, verificará a viabilidade da presente proposição, respeitando as formalidades constitucionais, legais e regimentais.

É o entendimento.

São Pedro, 15 de abril de 2019.

  
**THELMA BELO ANACLETO DOS SANTOS**  
PROCURADORA JURÍDICA



# Câmara Municipal de São Pedro

Estado de São Paulo

## PARECER FINAL

**PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 02/2019** – Dispõe sobre a reorganização administrativa e funcional do Serviço de Água e Esgoto de São Pedro – *SAAESP*, e dá outras providências.

Ao analisar o projeto lei complementar em epígrafe, de iniciativa do poder Executivo, acompanhado da respectiva exposição de motivos, conclui-se que tal propositura encontra-se amparada na Lei Orgânica do Município, bem como na Constituição Federal, não possuindo vícios que impeçam sua apreciação em plenário.

Desse modo, com a anuência dos demais integrantes do colegiado, bem como da relatoria desta Comissão Permanente, abaixo subscrita por seus componentes, julga o projeto de lei complementar acima apto à apreciação pelo plenário desta edilidade.

São Pedro, 15 de abril de 2019.

  
**DU SOROCABA**  
PRESIDENTE

  
**GILBERTO VIEIRA DE MACEDO**  
RELATOR

  
**ALBINO ANTUNES**  
SECRETÁRIO



# Câmara Municipal de São Pedro

Estado de São Paulo

## RELATÓRIO

**PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 02/2019** – Dispõe sobre a reorganização administrativa e funcional do Serviço de Água e Esgoto de São Pedro – *SAAESP*, e dá outras providências.

O projeto de lei complementar é de iniciativa do poder Executivo, acompanha parecer jurídico favorável e em conformidade com a legislação pertinente, de modo que RELATO pela sua constitucionalidade e legalidade, nos termos do Regimento Interno desta Casa Legislativa.

São Pedro, 15 de abril de 2019.

  
**GILBERTO VIEIRA DE MACEDO**  
RELATOR