



CONSULTORIA JURÍDICA LEGISLATIVA DA CÂMARA MUNICIPAL DE CARUARU

EMENTA: PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR DO PODER EXECUTIVO MUNICIPAL QUE DISPÕE SOBRE O PLANO DE CARGOS, CARREIRAS E VENCIMENTOS – PCCV – DOS SERVIDORES DA AUTARQUIA MUNICIPAL DE DEFESA SOCIAL, TRÂNSITO E TRANSPORTES – DESTRA.

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR: PLC 71/2018

OFÍCIO GP Nº 196

MENSAGEM JUSTIFICA Nº 019/2018

Com Emenda nº 124/2018 apresentada em 13/06/2018

I - DO RELATÓRIO

Cuida-se de parecer formulado nos termos regimentais do Poder Legislativo Municipal de Caruaru, sobre o projeto de lei complementar que dispõe sobre o Plano de Cargos, Carreiras, e Vencimentos – PCCV dos Servidores da Autarquia Municipal de Defesa Social, Trânsito e Transportes – Destra e dá outras providências.

A consulta tem como objetivo a análise sobre a legalidade e constitucionalidade da propositura, assim como sua viabilidade jurídica. Ademais, consideramos de início o fato da competência específica do Poder Executivo Municipal em legislar sobre matéria de conteúdo referente ao tema.

Em mensagem escrita, esclarece a digníssima autora entre outros argumentos que o presente Projeto de Lei Complementar, justifica-se como a um plano de cargos e carreira, sendo instrumento de valorização do servidor efetivo, visando a

profissionalização do serviço público e eficiência – princípio administrativo sempre destacado por esta gestão, devendo ser o marco da administração pública, principalmente para atender as necessidades administrativas.

É o relatório.

Passo a opinar.

II – DA SISTEMÁTICA NO PROCESSO LEGISLATIVO DA CÂMARA MUNICIPAL DE CARUARU E DA MANIFESTAÇÃO DA CONSULTORIA JURÍDICA LEGISLATIVA

Ab initio, impende salientar que a emissão de parecer por esta Consultoria Jurídica Legislativa não substitui a vontade dos Ilustres Vereadores que compõe as Comissões especializadas, porquanto **estas são compostas pelos representantes eleitos e constituem-se em manifestação efetivamente legítima do Parlamento.**

Dessa forma, **a opinião jurídica exarada neste parecer não tem força vinculante, podendo seus fundamentos ser utilizados ou não pelos membros desta Casa na votação.** De qualquer sorte, tornam-se de suma importância algumas considerações sobre a possibilidade e compatibilidade da nova sistemática adotada para o processo legislativo no âmbito desta Casa de Leis de Caruaru

O Regimento Interno dessa Casa Legislativa dispõe as atribuições da Consultoria Jurídica Legislativa, assim dispõe:

Art. 273 – A Consultoria Jurídica Legislativa acompanhará os atos de pessoal relativos às concessões de férias e licenças, os processos administrativos, **bem como, se manifestará, através de pareceres, sobre os requerimentos apresentados a quaisquer departamentos da Câmara.**

Art. 274 – **As deliberações do Corpo Legislativo e das Comissões PODERÃO, a critério dos respectivos presidentes, serem assessoradas pela Consultoria Jurídica Legislativa,** que assegurará a legalidade dos atos relacionados às atribuições do Poder Legislativo Municipal.

Art. 91 – Nenhum projeto de lei, de resolução ou de decreto legislativo, **será submetido à deliberação do Plenário sem que**

tenha recebido parecer escrito das respectivas Comissões Permanentes ou de Comissão Especial.

Art. 133 – Recebido o projeto de lei o Presidente despachará encaminhando-o a uma ou mais comissões **para receber parecer**, de acordo com a natureza da matéria nele contido.

Assim sendo, as referidas normas estabelecem expressamente a possibilidade de emissão de parecer escrito sobre as proposições legislativas, exatamente o caso ora tratado. A sistemática, ressalte-se, não é exclusividade de Caruaru, sendo adotada por diversas outras Câmaras Municipais brasileiras. Ainda assim, a opinião técnica desta Consultoria Jurídica é **estritamente jurídica OPINATIVA E NÃO VINCULATIVA não podendo substituir a manifestação das Comissões Legislativas especializadas, pois a vontade do Parlamento deve ser cristalizada através da vontade do povo, aqui efetivada por meio de seus representantes eleitos.**

Caso haja discordância com os termos do parecer hora apresentado, não representará maculas ao tramite do processo legislativo, não havendo submissão ao parecer, ou tão pouco como dita alhures, vinculação a análise jurídica, aqui expressada, as Verdadeiras Autoridade, os Vereadores, podem naturalmente discordar do presente parecer jurídico que como dito possui natureza opinativa, não obrigando as autoridades a acatar as conclusões postas; e se discordarem, poderão adotar decisão diversa¹.

Sobre o tema assim decidiu o Supremo Tribunal Federal:

CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. CONTROLE EXTERNO. AUDITORIA PELO TCU. RESPONSABILIDADE DE PROCURADOR DE AUTARQUIA POR **EMIÇÃO DE PARECER TÉCNICO-JURÍDICO DE NATUREZA OPINATIVA**. SEGURANÇA DEFERIDA. I. Repercussões da natureza jurídico-administrativa do parecer jurídico: (i) **QUANDO A CONSULTA É FACULTATIVA, A AUTORIDADE NÃO SE VINCULA AO PARECER PROFERIDO, SENDO QUE SEU PODER DE DECISÃO NÃO SE ALTERA PELA MANIFESTAÇÃO DO ÓRGÃO CONSULTIVO**; (ii) quando a consulta é obrigatória, a autoridade administrativa se vincula a emitir

¹ “(...) os pareceres jurídicos são de natureza opinativa, não obrigando a autoridade administrativa a acatar as suas conclusões; se ela discordar, poderá adotar decisão diversa; O mesmo se diga com relação às manifestações dos órgãos técnicos, que servem de base à decisão. DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Temas polêmicos sobre licitações e contratos. 2ª ed., 1995, Malheiros. , p. 117/118



o ato tal como submetido à consultoria, com parecer favorável ou contrário, e se pretender praticar ato de forma diversa da apresentada à consultoria, deverá submetê-lo a novo parecer; (iii) quando a lei estabelece a obrigação de decidir à luz de parecer vinculante, essa manifestação de teor jurídica deixa de ser meramente opinativa e o administrador não poderá decidir senão nos termos da conclusão do parecer ou, então, não decidir. Mandado de segurança deferido. DATA DE PUBLICAÇÃO DJE 01/02/2008

Desse modo concluímos que os representantes do povo e que melhor podem analisar todas as circunstâncias e nuances (questões sociais e políticas) de cada proposição, notadamente da que aqui se apresenta. Por essa razão, em síntese, a manifestação deste órgão de assessoramento jurídico, autorizada por norma deste Parlamento municipal, serve apenas como norte, em caso de concordância, para o voto dos edis caruaruenses, não havendo substituição e obrigatoriedade em sua aceitação e, portanto, não atentando contra a soberania popular representada pela manifestação dos Vereadores.

III – ADMISSIBILIDADE, ADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA, INICIATIVA E COMPETENCIA.

O projeto de lei complementar em enfoque está redigido em termos claros, objetivos e concisos, em língua nacional e ortografia oficial, estando devidamente subscrito pela sua autora de forma digital, além de trazer o assunto sucintamente registrado em ementa, tudo na conformidade do disposto no Regimento Interno da Câmara Municipal. Observa-se que a autora articulou justificativa escrita, atendendo ao disposto na norma regimental. A distribuição do texto também está dentro dos padrões exigidos pela técnica legislativa, não merecendo qualquer reparo, restando, pois, cumpridos os requisitos de admissibilidade.

O artigo 30 da Constituição da República dispõe que compete ao município legislar sobre assunto de interesse local. Assim, resta flagrante que a proposta é de

competência do município e não há colisão do texto no projeto de lei, como normas de competência do Estado ou União.

No que diz respeito a legitimidade para propositura, o projeto de lei complementar é de iniciativa exclusiva do Executivo a teor do que dispõe o art. 61, § 1º, inciso II, alínea “b”² da Constituição Federal.

Acerca do assunto, ensina o insigne Mestre **HEL Y LOPES MEIRELES**:

“Leis de iniciativa exclusiva do prefeito são aquelas em que só a ele cabe o envio de projeto à câmara. Nessa categoria estão as que disponham sobre a criação, estruturação e atribuição das secretarias, órgãos e entidades da administração pública municipal a criação de cargos, funções e empregos públicos na administração direta ou autárquica; fixação e aumento de sua remuneração; o regime jurídico dos servidores municipais; e o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias, os orçamentos anuais, créditos suplementares e especiais”.

Nesse mesmo sentido, temos dicção, na Lei Orgânica do Município, acerca da competência do Chefe do Executivo para criação e estruturação dos cargos públicos, nos seguintes termos:

Art. 36 - **São de iniciativa exclusiva do Poder Executivo** as leis que disponham sobre: **II - servidores públicos, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;**

Na mesma senda, devemos mencionar a previsão do regimento interno, com a seguinte dicção:

Art. 131 – **É da competência exclusiva do Prefeito** a iniciativa das leis que: **II – criem, transformem ou extingam cargos,**

² 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: b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e **pessoal da administração** dos Territórios;

funções ou empregos públicos na administração direta, fundações, autarquias e empresas públicas mantidas pelo Poder Executivo; III – disponham sobre servidores públicos, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria; IV – tratem de criação, estruturação e atribuições das Secretarias ou Departamentos equivalentes e órgãos da administração pública; V – fixem ou aumentem remuneração dos servidores do Poder Executivo, respeitado o princípio da isonomia.

Concluímos então que a criação de um Plano de Cargos, Carreiras, e Vencimentos – PCCV dos Servidores da Autarquia Municipal de Defesa Social, Trânsito e Transportes – Destra está inclusa na competência **reservada à administração, nos termos acima indicados.**

Nos termos expressos, em razão do princípio da reserva da administração, compete privativamente ao Chefe do Poder Executivo legislar sobre a matéria.

IV- DA TRAMITAÇÃO, QUORUM DE APROVAÇÃO

Preliminarmente, a propositura deverá ser submetida ao crivo das Comissões Permanentes Redação e Leis (art. 249 do R.I.) de Finanças e Orçamento (art. 248 do R.I.), Obras, Urbanismo e Serviços Públicos (art.250) e Segurança Pública (art.254-B). Após a emissão dos pareceres na forma regimental, a propositura será votada nas comissões por maioria simples de seus membros e após, será encaminhada para o plenário para votação em dois turnos e será considerado aprovado se receber aprovação por maioria de dois terços dos membros desta Casa Legislativa.

Dispõe o Regimento Interno da Câmara Municipal de Caruaru.

Art. 115 – As deliberações da Câmara serão tomadas por maioria simples, maioria absoluta e por dois terços de seus membros.

§ 3º - **Por maioria de dois terços de seus membros a Câmara deliberará sobre:**

- a) **as leis complementares referidas no parágrafo único, do artigo 35 da Lei Orgânica do Município;**

Por sua vez, a Lei Orgânica do Município assim dispõe.

Art. 35 As leis complementares exigem, para sua aprovação, o voto favorável da maioria de dois terços, no mínimo, dos membros da Câmara.

Parágrafo Único - São leis complementares as que disponham sobre: VII - lei instituidora do regime jurídico único dos servidores municipais e dos planos de carreira.

De tal modo entende-se pela aplicação de quórum de aprovação por maioria de dois terços de seus membros.

V – DO MÉRITO

Primeiramente, é importante observar que o Projeto de Lei Complementar sob análise não contém qualquer vício de ordem formal, seja de iniciativa ou procedimental, uma vez que a Lei Orgânica do Município admite que a iniciativa das leis complementares dessa natureza (servidor público vinculado ao executivo) cabe a Chefe do Executivo, nesse caso à Prefeita, bem como estabelece a competência material e legislativa do Município, para legislar sobre tal tema.

Com relação às todas as ponderações apresentadas pela categoria, apesar de legítimas, preciosas e pertinentes, pela sistemática adotada pelo regimento interno, não podem fazer parte do projeto, essa consultoria, ouviu atentamente, todos os pontos apresentados pela categoria, e em certa medida, suscitará os pontos para discussão.

Nesse momento o parecer possui apenas uma limitação, qual seja, apreciar, a legitimidade, constitucionalidade, legalidade e regimentalidade, em outros termos, uma análise estritamente jurídica.

Com relação ao aspecto orçamentário, deve ficar consignado que o projeto de lei complementar atende ao disposto na lei orçamentária anual, bem como, a lei de responsabilidade fiscal, na medida em que vem acompanhado Declaração sobre Estimativa do Impacto Orçamentário-Financeiro, para os fins do disposto no Inciso I do

Art. 16 da Lei Complementar n.º 101 de 04 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

Cumpra ainda ressaltar que, para a concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração pelos órgãos e entidades da administração direta ou indireta, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 – CRFB/1988, em seu art. 169, §1º, incisos I e II, exige que haja prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes, bem como autorização específica na Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista. Eis a redação do mencionado artigo:

Art. 169. A despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998) §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: (Renumerado do parágrafo único, pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998) I - se houver prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998) II - se houver autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998) (grifo nosso)

Conforme se depreende, o requisito concernente à existência de prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes foi observado, mediante anexos juntados. Quanto à exigência de autorização específica na Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO, essa também foi comprovada, conforme verificado no art. 25, §2º, da Lei nº 4.323, de 10 de agosto de 2012, a qual foi alterada pela Lei nº 4.349/2012. Portanto, estando em perfeita

harmonia com o comando normativo pátrio supramencionado, merece o projeto de lei complementar em enfoque toda consideração dos edis.

A Guarda Municipal é um dos poucos órgãos, senão o único, de prestação de serviço público municipal que está inserido na Constituição Federal, tamanha a sua importância frente à segurança pública local.

A Carta Magna, em seu artigo 144, ao estabelecer atividades, órgãos e atuação frente à Segurança Pública e à incolumidade das pessoas e do patrimônio, preconiza a responsabilidade de todos, e principalmente do “Estado” (União, Estados, Distrito Federal e Municípios), sendo um direito e responsabilidade de todos.

Não há dúvidas que as guardas municipais são órgãos dos entes políticos locais que possuem assento constitucional, tal como dispõe o art. 144, § 8º, da CF/88:

Art. 144. omissis... (...) § 8º. **Os Municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei.**

Conforme a norma constitucional expressa, portanto, as competências atribuíveis às guardas municipais pelos entes políticos locais que as criarem, cinge-se à defesa e proteção do patrimônio público municipal (bens, serviços e instalações), devendo, portanto, definir que tais atribuições e competências, podem ser ampliadas, isso dentro de uma visão organizacional do pessoal a quem cabe ao poder executivo definir, o seu nível de abrangência, desde que não se desvirtue de sua natureza.

Com relação ao trânsito, o Código Brasileiro de Trânsito (Lei Federal nº 9.503/97) prevê a existência de competência municipal na matéria de trânsito, determinando em seu art. 24 que:

Art. 24. Compete aos órgãos e entidades executivos de trânsito dos Municípios, no âmbito de sua circunscrição: (...) VI - **executar a fiscalização de trânsito, autuar e aplicar as medidas administrativas cabíveis, por infrações de circulação, estacionamento e parada previstas neste Código,**

no exercício regular do Poder de Polícia de Trânsito; (...) § 2º Para exercer as competências estabelecidas neste artigo, os Municípios deverão integrar-se ao Sistema Nacional de Trânsito, conforme previsto no art. 333 deste Código.

Prevê, ainda, a legislação de trânsito, a possibilidade de delegação de atividades, mediante convênio, para o atingimento das políticas públicas de segurança e eficiência no trânsito:

Art. 25. Os órgãos e entidades executivos do Sistema Nacional de Trânsito poderão celebrar convênio delegando as atividades previstas neste Código, com vistas à maior eficiência e à segurança para os usuários da via.

Importante ainda se relembrar o disposto no art. 28º, § 4º, e no Anexo I, do codex:

Art. 280. (...) § 4º O agente da autoridade de trânsito competente para lavrar o auto de infração poderá ser servidor civil, estatutário ou celetista ou, ainda, policial militar designado pela autoridade de trânsito com jurisdição sobre a via no âmbito de sua competência. ANEXO I DOS CONCEITOS E DEFINIÇÕES Para efeito deste Código adotam-se as seguintes definições: (...) AGENTE DA AUTORIDADE DE TRÂNSITO - pessoa, civil ou policial militar, credenciada pela autoridade de trânsito para o exercício das atividades de fiscalização, operação, policiamento ostensivo de trânsito ou patrulhamento.

Pois bem.

A discussão que se coloca, em âmbito doutrinário-jurisprudencial, dá-se quanto **à existência ou não de possibilidade de se atribuir às guardas municipais a capacidade de atuarem como agente da autoridade de trânsito**, na definição do Código Brasileiro de Trânsito, podendo desta forma fiscalizar o ambiente de trânsito e lavrar, quando necessário, os autos das infrações cometidas.

O posicionamento majoritário entende que tal atribuição é possível, face à decisão do Supremo Tribunal Federal, o plenário do STF reconheceu, por seis votos a

cinco, que guardas municipais têm competência para fiscalizar o trânsito, lavrar auto de infração e impor multas³.

Quanto à extinção de cargos, deve ficar consignado que o Regimento Interno exara texto autorizativo, para tomada de tal medida, senão vejamos:

Art. 131 – **É da competência exclusiva do Prefeito** a iniciativa das leis que: II – **CRIEM, TRANSFORMEM OU EXTINGAM CARGOS,** funções ou empregos públicos na administração direta, fundações, autarquias e empresas públicas mantidas pelo Poder Executivo.

No mesmo sentido vêm a lei orgânica:

Art. 36 - **São de iniciativa exclusiva do Poder Executivo** as leis que disponham sobre: I - criação, transformação **ou extinção de cargos, funções ou empregos públicos**, na administração direta, fundações, autarquias e empresas públicas mantidas pelo Município;

Superada essa questão, devemos verter nosso olhar para a efetividade do plano de cargos em si. Quanto ao tema **Plano de Cargos e Carreiras**, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 – CRFB/88 determina, em seu **art. 39, caput, § 1º, inciso I, ainda que de forma indireta, a exigência de um plano de cargos, carreira e vencimentos dos servidores públicos, fixado por lei**, que observe a natureza, o grau de responsabilidade e a complexidade dos cargos componentes de cada carreira.

O plano de cargos e carreira é instrumento de real valorização do servidor efetivo, visando à profissionalização do serviço público e eficiência – princípio administrativo sempre destacado por esta gestão, devendo ser o marco da administração pública, principalmente para atender as necessidades administrativas, adequação orçamentária e demais outras questões.

³ A questão foi julgada em RExt com repercussão geral. O RE 658570 substitui o RE 637539 como paradigma no julgamento da tese de repercussão geral sobre a competência de guarda municipal para lavrar auto de infração de trânsito.



O projeto nasce como elemento essencial para facilitar e beneficiar os servidores efetivos, trazendo uma organização necessária para um bom funcionamento, e trazendo um maior incentivo a seus colaboradores, cumprindo o papel de promoção de uma eficiente gestão de recursos humanos, estimulando os servidores na obtenção de novos conhecimentos e reconhecendo os frutos de sua produtividade através da estruturação do plano de carreiras e incentivos ao desenvolvimento funcional.

Em que pese existirem percentuais de aumento salarial em baixar percentualidade, não cabe a essa consultoria, definir, quanto seria o aumento, quais as condições mais favoráveis e demais elementos, que carecem em todo caso de conjugação de elementos orçamentários mais complexos.

No que diz respeito à carga horária de trabalho o projeto de lei complementar faz referência a legislação que cria o concurso público para a Destra, isso nos termos da lei municipal 4.819/2009, não havendo nesse sentido nenhuma ilegalidade a ser apontada.

Com relação às gratificações, deve ficar consignado que essas gratificações, estendendo-se as obrigatórias por força de lei, devem seguir a discricionariedade do administrador, dessa feita a concessão da vantagem funcional fica subordinada à observância do art. 37, caput, da Constituição da República estabelece que a Administração Pública será regida pelos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Dessa feita a definição das gratificações ato discricionário, não viola em nosso sentir a razoabilidade e proporcionalidade das medidas.

As alterações introduzidas através desta proposta visam como todo plano de cargos e carreiras garantir o pleno desenvolvimento profissional dos servidores, em consonância com os parâmetros estabelecidos no art. 39, § 1º da Constituição Federal.

Quanto à emenda apresentada pelo Poder Executivo Municipal entendemos pelo trâmite acessório e conseqüentemente por sua adequação à iniciativa e à técnica legislativa devendo se admitida e incorporada à redação proposta na propositura.



VI – CONCLUSÃO

Ante o exposto, s.m.j. não encontramos nenhum vício de inconstitucionalidade ou de ilegalidade no projeto de lei, em atenção às normas que gerem o Município de Caruaru (Lei Orgânica Municipal) e Regimento Interno dessa Casa, e os mandamentos Constitucionais, opinando pelo prosseguimento das demais fases do processo legislativo.

É o parecer. À conclusão superior.

Caruaru, 21 de junho de 2018.

JOÃO AMÉRICO RODRIGUES DE FREITAS
Consultor Jurídico Geral