



CÂMARA MUNICIPAL DE TAMARANA

ESTADO DO PARANÁ

Parecer nº 07/2023

Interessado: Comissão de Justiça, Finanças, Legislação e Tomada de Contas

Assunto: Instituição de nova estrutura administrativa no âmbito da Administração Direta Municipal

Ementa: Direito Administrativo. Regime jurídico administrativo. Cargos em comissão. Estabelecimento de nova estrutura administrativa na Administração Pública Direta Municipal. Súmula vinculante nº 13. Funções de chefia, direção e assessoramento. Cargos de natureza política. Não aplicação, desde que haja razoabilidade e condições técnicas para exercer. Necessidade de revisão.

I. RELATÓRIO

Trata-se de Projeto de Lei, encaminhado pelo Executivo Municipal a esta Casa Legislativa, por meio do Ofício nº 201/2023 - GAB, na data de 29.06.2023, o qual dispõe acerca da instituição de nova estrutura administrativa para a Administração Direta Municipal de Tamarana, estabelecendo quantitativo, denominação, remuneração e atribuição dos cargos em comissão.

Referido projeto foi devidamente autuado e registrado sob o nº 013/2023, recebendo esta Procuradoria para apreciação, após análise preliminar da Comissão de Justiça, Legislação e Tomada de Contas.

É o relatório. Passa-se a opinar.

II. FUNDAMENTAÇÃO

Os cargos comissionados são estruturas funcionais autônomas que podem ser ocupadas por indivíduos sem vínculos com a Administração Pública, para o desempenho de funções de direção, chefia e assessoramento. Sua natureza é a confiança e o comprometimento pessoal entre o ocupante do cargo e a autoridade superior nomeante.

Com efeito, a Constituição Federal em seu artigo 37, inciso II, dispõe que a



CÂMARA MUNICIPAL DE TAMARANA ESTADO DO PARANÁ

forma de investidura dos servidores comissionados não depende de aprovação em concurso público, sendo investidos no cargo por declaração em lei de livre nomeação e de livre exoneração.

Ademais, o artigo 37, inciso V, da Constituição Federal, preceitua que 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.

Portanto, os cargos em comissão são vínculos funcionais que se baseiam exclusivamente na relação de confiança estabelecida entre a autoridade nomeante e o nomeado, sendo de livre nomeação e exoneração, não necessitando de motivação, para o exercício de funções de direção, chefia e assessoramento.

Feitas tais considerações, conferiu-se ao Município a competência para legislar sobre assuntos de interesse local, notadamente acerca do regime jurídico e remuneração dos servidores públicos municipais, consoante os ditames do artigo 30, inciso I, da Constituição Federal e artigo 8º, inciso I, alíneas “f” e “r”, da Lei Orgânica do Município de Tamarana.

Não obstante, a Lei Orgânica do Município de Tamarana assim dispõe:

Art. 35. A iniciativa de leis complementares e ordinárias caberá a qualquer Vereador ou comissão da Câmara, ao Prefeito Municipal e aos cidadãos.

§1º São de iniciativa privativa do Prefeito Municipal as leis que disponham sobre:

I- criação de cargos, funções ou empregos públicos municipais ou aumento de sua remuneração;

II- servidores públicos municipais, seu regime jurídico e provimento de cargos;

(...)

Portanto, sob o enfoque formal, verifica-se que referido projeto de lei, que trata sobre a instituição e regulamentação dos cargos comissionados, atribuindo-lhes suas respectivas denominações, requisitos para investidura, competências funcionais e remuneração, não contém mácula aparente a ser enfrentada.

De outro modo, sob o enfoque material, ainda que se trate de matéria privativa do Chefe do Poder Executivo, é necessário atentar-se às balizas constitucionais fixadas para esta questão.



CÂMARA MUNICIPAL DE TAMARANA

ESTADO DO PARANÁ

A Constituição Federal preconiza em seu artigo 37 que a Administração Pública Direta ou Indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Assim, todos os entes federativos submetem-se ao regime jurídico-administrativo, pautado pela observância dos princípios norteadores da Administração Pública, sendo a sua violação objeto de sanção decorrente da prática de ato improbidade administrativa, expressamente prevista no parágrafo 4º, do artigo 37, da Carta Maior.

Outro ponto que merece destaque sobre a matéria é o entendimento sumulado pelo Supremo Tribunal Federal, nos termos do artigo 103-A, da Constituição Federal, de caráter vinculante e de observância obrigatória por toda a Administração Pública Direta e Indireta, cujo enunciado dispõe o seguinte:

Súmula Vinculante nº 13/STF: A nomeação de cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, inclusive, da autoridade nomeante ou de servidor da mesma pessoa jurídica investido em cargo de direção, chefia ou assessoramento, para o exercício de cargo em comissão ou de confiança ou, ainda, de função gratificada na administração pública direta e indireta em qualquer dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, compreendido o ajuste mediante designações recíprocas, viola a Constituição Federal.

A redação da referida súmula trata sobre a vedação ao nepotismo, prática rotineiramente percebida na administração pública, que nada mais é que atribuição de cargos em comissão a pessoas ligadas por um vínculo de parentesco entre: a) a pessoa nomeada e a autoridade nomeante; b) o nomeado e o ocupante de cargo de direção, chefia ou assessoramento, se existente subordinação direta ou indireta entre eles; c) o nomeado e a autoridade que exerce ascendência hierárquica ou funcional sobre a autoridade nomeante; e d) os casos de nepotismo cruzado, ocorridos quando realizadas designações recíprocas, em que um agente público nomeia parente de outro agente, enquanto este nomeia alguém com vínculo de parentesco com aquele¹.

Inclusive, tal hipótese, desde outubro de 2021, está expressamente prevista como ato de improbidade administrativa que viola os princípios da Administração Pública, nos termos do artigo 11, inciso XI, da Lei nº 8.429/92 (alteração introduzida

¹ Rcl 19.529 AgR, rel. min. Dias Toffoli, 2ª Turma, J.15.3.2016, DJE de 18.4.2016.



CÂMARA MUNICIPAL DE TAMARANA ESTADO DO PARANÁ

pela Lei nº 14.230/2021), desde que se verifique o dolo com finalidade ilícita do agente público.

Além disso, desdobramento relevante que decorre da referida súmula é sobre sua aplicação nos casos de cargos de natureza eminentemente política. O Supremo Tribunal Federal² possui jurisprudência assentada no sentido de que se afasta a aplicação da Súmula Vinculante nº 13 a cargos públicos de natureza política, ressalvados os casos de inequívoca falta de razoabilidade, por manifesta ausência de qualificação técnica ou inidoneidade moral.

Importante destacar ainda que a Lei Federal nº 8.112/90, em seu artigo 5º, estabelece como requisitos mínimos para a investidura em cargo público (i) a nacionalidade brasileira; (ii) o gozo dos direitos políticos; (iii) a quitação com as obrigações militares e eleitorais; (iv) **o nível de escolaridade exigido para o exercício do cargo**; (v) a idade mínima de 18 (dezoito) anos; e (vi) a aptidão física e mental.

Em virtude das explicitações acima ventiladas, notou-se que o objeto do projeto de lei ora analisado tem como escopo regulamentar e delimitar a estrutura administrativa dos cargos comissionados no âmbito da Administração Direta Municipal, atribuindo suas denominações, remunerações, competências e requisitos para o exercício do cargo. Dos 76 (setenta e seis) cargos discriminados no Anexo I, do Projeto de Lei nº 013/2023, apenas 09 (nove) possuem requisitos específicos para sua investidura, conforme Anexo III, do referido projeto. Ainda, dos 76 (setenta e seis) cargos comissionados, 09 (nove) deles referem-se a cargos políticos, correspondentes aos cargos de Secretários Municipais de Fazenda; de Educação, Cultura, Esporte e Turismo; de Saúde; de Assistência Social; de Governo; de Meio Ambiente e Recursos Hídricos; de Obras; de Agricultura; e de Administração, sendo que apenas 04 (quatro) destes possuem requisitos específicos para nomeação, conforme Anexo III, do projeto.

Ato contínuo, dos 76 (setenta e seis) cargos comissionados, 16 (dezesseis) deles correspondem a cargos de alto escalão, de simbologia CC-1, com maiores responsabilidades e complexidade técnica para o exercício das atividades, de modo

² Rcl 28.024 AgR, rel. min. Roberto Barroso, 1ª Turma, J. 29-5-2018, DJE de 25-6-2018.



CÂMARA MUNICIPAL DE TAMARANA ESTADO DO PARANÁ

que nenhum destes cargos possuem requisitos especiais, se não o ensino médio completo. É inconcebível que referidos cargos sejam prestados com a devida qualidade técnica e atendendo ao princípio da eficiência sem a exigência de formação necessária para tanto.

Cita-se, como exemplo, o cargo de Diretor do Departamento de Tributação e Fiscalização (CC1), o qual possui como requisito apenas o ensino médio completo. Consta no Anexo IV, do Projeto de Lei nº 013/2023, que suas atribuições são, dentre outras: I) fiscalizar e promover ações contra a sonegação, evasão e fraude no recolhimento dos tributos municipais; II) executar as atividades fiscais, avaliando e controlando seus resultados; III) fazer o lançamento do IPTU, ISS, ITBI, taxas e demais tributos; IV) acompanhar a arrecadação das receitas municipais; V) verificar as declarações de ICMS, para fins de apurar a participação do Município na arrecadação desse tributo; VI) emitir pareceres ou informações nos processos fiscais de sua competência; VII) promover estudos objetivando o aumento da arrecadação tributária; VIII) determinar e coordenar a realização de diligências, exames periciais e fiscalização, com o objetivo de salvaguardar os interesses da Fazenda Municipal (...). Tais funções demandam capacitação técnica e formação específica na área, de modo que resta inviável o exercício de referidas atividades por alguém que apenas detenha o ensino médio completo, sendo necessária a previsão da exigência de tais requisitos.

Outrossim, o artigo 14, parágrafo primeiro, do Projeto de Lei nº 013/2023, prevê que pelo menos 5% (cinco por cento) dos cargos em comissão deverão ser ocupados por servidores de carreira. Até o presente momento, este Departamento Jurídico não tem conhecimento sobre o preenchimento deste requisito com relação aos 76 (setenta e seis) cargos comissionados espalhados na estrutura administrativa municipal, contudo, conforme o Anexo III, do projeto em questão, previu-se apenas 01 (um) cargo com este requisito específico, qual seja: Controlador Interno.

É fato que os termos direção, chefia e assessoramento apresentam uma imprecisão técnica. Afinal, as atividades de direção e chefia são equivalentes, sendo a chefia um nível de direção. O assessoramento, por sua vez, pressupõe um conhecimento técnico especializado. Com base nessa diferenciação básica, cada



CÂMARA MUNICIPAL DE TAMARANA ESTADO DO PARANÁ

cargo e/ou função deve estar vinculada a uma descrição e a uma especificação em relação às particularidades de cada exercício, de modo a atender a eficiência administrativa.

Assim, sugere-se que pelo menos os 16 (dezesseis) cargos comissionados que compõem a o alto escalão da Administração Pública Municipal (CC1), assim como os cargos de Secretários Municipais apresentem requisitos relacionados ao desempenho das respectivas atribuições, de forma a evitar possíveis desvios de funções ou, até mesmo, a percepção de remuneração sem a contraprestação do serviço público específico exigido, apenas para cumprimento de acordos escusos entre a parte nomeante e a parte nomeada.

Embora somente 09 (nove) cargos prevejam requisitos especiais para o exercício das atividades de direção, chefia e assessoramento, conforme consta no Anexo III, do referido projeto de lei, faz-se necessária uma descrição melhor detalhada para os cargos de simbologia CC1, assim como para as Secretarias especializadas. Já para os demais cargos, aconselha-se a analisar caso a caso, de modo a compatibilizar a necessidade de expertise técnica com as atividades a serem exercidas.

Caso os ocupantes dos cargos comissionados não apresentem os requisitos necessários para cumprir suas atividades, cabe ao órgão promover a capacitação gerencial do servidor (efetivo ou não) e sua qualificação para o exercício de atividades de direção e assessoramento. Sobre esse tema, ressalta-se a importância do servidor concursado de carreira, que, além dos critérios impreessenciais de meritocracia para ser admitido no serviço público, também detém conhecimento das rotinas, especificidades técnicas e histórico da instituição, devido ao seu trabalho de caráter permanente no órgão, o que geraria maior economicidade, eficiência e moralidade aos atos da administração pública.

Portanto, visando coibir qualquer prática que viole os princípios regentes da Administração Pública, no que se refere à nomeação de servidores para ocuparem cargos comissionados, de natureza política ou não, estabelecidos por vínculos de parentesco, amizade ou reciprocidade, pugna-se pela revisão do Projeto de Lei nº 013/2023, nos termos acima expostos.



CÂMARA MUNICIPAL DE TAMARANA ESTADO DO PARANÁ

Ainda que a matéria ora discutida seja de competência privativa do chefe do Poder Executivo Municipal, tratando-se, pois, de opção política do gestor, a Câmara Municipal de Tamarana apenas está exercendo a sua função típica de fiscalizar cabendo ao Executivo acatar as modificações sugeridas ou não.

Portanto, o Projeto de Lei nº 013/2023, embora não se verifique óbices em sua constitucionalidade formal, necessita de alterações quanto aos requisitos específicos para nomeação e atuação dos agentes comissionados, restando aos Nobres Vereadores analisar a questão, de modo a apreciar a matéria em comento com as cautelas de praxe.

III. DISPOSITIVO

Diante do exposto, o Projeto de Lei nº 013/2023 necessita de alterações em seu Anexo III, de modo a englobar requisitos específicos de investidura a todos os cargos comissionados na estrutura funcional da Administração Pública Direta Municipal, nos termos da fundamentação acima exposta.

Registra-se, por fim, que referido parecer é mera opinião técnica-jurídica, de caráter não vinculativo, o que não impede a tramitação do projeto de lei em questão, cabendo aos vereadores analisar o mérito da matéria, por seu juízo de conveniência e oportunidade.

Tamarana, 17 de agosto de 2023.

Juliana S. Gólima
Procuradora Jurídica
OAB/PR 115.695