



PARECER JURÍDICO Nº 11/2023
REF.: PROTOCOLO Nº 558/2023
ASSUNTO: PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 5/2023.
CONSULENTE: MESA EXECUTIVA DA CÂMARA MUNICIPAL

Câmara Municipal de Capanema - PR



PROTOCOLO GERAL 720/2023
Data: 23/10/2023 - Horário: 11:20
Administrativo

1. Síntese da proposição legislativa

Sob análise o Projeto de Lei Complementar (PLC) nº 5/2023, de iniciativa do Sr. Prefeito Municipal, que "*Dispõe sobre a estrutura administrativa da Administração Pública Direta do Poder Executivo Municipal e dá outras providências*". A proposta tramita no sistema de apoio ao processo legislativo (SAPL), com data de efetivo protocolo em 23/08/2023.

Em data de 16/10/2023 – protocolo nº 700, foi apresentada a necessária exposição de motivos (art. 119, § 3º, do Regimento Interno - RI¹).

Antes de iniciar a apreciação do projeto, cumpre registrar que esta Procuradoria fez no ano de 2022 (Parecer Jurídico nº 4/2022) a análise jurídica do PL nº 3, que tinha o mesmo objeto da proposição em exame. Todavia, a fim de que o Poder Executivo fizesse ajustes no texto, a autoridade competente requereu a retirada do mesmo, conforme do Ofício nº 178/2022 - Protocolo nº 313/2022².

Atendendo ao disposto no art. 11, incisos III e IV, da Lei Municipal nº 1.358/2011³, bem como ao pedido formulado através do protocolo nº 558/2023, passa-se à análise jurídica do projeto.

2. Legislação municipal pertinente

Conforme disposto no art. 121, III, do RI, deve ser inadmitida a tramitação de qualquer proposição "*que aludindo a lei, decreto, regulamento ou qualquer outro dispositivo legal, não se faça acompanhar de sua transcrição ou cópia*".

De acordo com o art. 119, § 4º, do RI, "*as proposições que fizerem referência a leis e demais atos legais, ou tiverem sido precedidas de estudos, pareceres ou despachos, deverão vir acompanhadas dos respectivos textos*".

No caso em comento, localizou-se a Lei Municipal nº 1.438, de 17 de abril de 2013 (*Reestrutura a organização administrativa do Poder Executivo Municipal*), que é alvo da

¹ Art. 119. Proposição é toda matéria sujeita à deliberação da Câmara. (...) § 3º As proposições deverão estar acompanhadas de justificativa e devidamente assinadas pelo autor ou autores.

² Documento disponível para consulta eletronicamente através do SAPL.

³ Art. 11. Ao Procurador Legislativo compete: (...).

III – emitir parecer sobre consultas formuladas pelo Presidente, demais vereadores ou pelos Órgãos da Câmara, sob o aspecto jurídico e legal;
IV – redigir e examinar projetos de leis, resoluções, justificativas de vetos, emendas, regulamentos, contratos e outros atos de natureza jurídica;



presente proposição (art. 69). Todavia, contrariando o que determina o Regimento Interno, a legislação não acompanha o texto protocolado.

Ainda, o projeto faz expressa referência à aplicação de disposições da Portaria RFB nº 29/2021 (art. 10, § 1º) e da Lei Municipal nº 1.115/2007 (art. 13, § 4º), sem, contudo, anexar os respectivos textos.

Do exposto, extrai-se a existência de óbice a regular tramitação da proposição, que deve ser objeto de apreciação pela comissão permanente competente.

3. Técnica legislativa

De acordo com o art. 119, § 2º, do RI⁴, as proposições devem ser articuladas segundo a técnica legislativa, redigidas de forma clara e precisa. Atualmente, vige a Lei Complementar Federal nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, que estabelece normas para elaboração, redação e consolidação das leis.

No caso em análise, de forma a alcançar precisão quanto ao conteúdo (art. 11, II, alínea “a”, da LC nº 95/1998), melhor seria verificar a adequação dos seguintes pontos:

- a) correção da redação do inciso VIII do art. 5º (“VIII – *representar judicial e extrajudicialmente os agentes públicos públicos*”);
- b) adequação da redação do inciso I, do art. 12, afastando a imprecisão dos termos. De modo a ensejar perfeita compreensão do objetivo da lei e a permitir que seu texto evidencie com clareza o conteúdo e o alcance que se pretende dar à norma, recomenda-se a retirada da expressão “**órgãos públicos da Administração Pública municipal**”, visto que a Câmara Municipal também é órgão público municipal e possui Procuradoria própria para sua consultoria.

Assim, tendo em vista o Princípio da Separação dos Poderes (art. 2º da CF⁵ e art. 3º da LOM⁶), bem como, considerando a redação dada ao art. 39, inciso I, do PLC nº 6/2023 (Art. 39. (...) I – *prestar a consultoria jurídica oficial aos órgãos públicos do Poder Executivo municipal*); o disposto no art. 137 da LOM (Art. 137. A Procuradoria Geral do Município é a instituição que representa o Município, como advocacia geral, judicial, e extrajudicial, nos termos em que dispuser a Lei Complementar sobre sua organização e funcionamento, com atividades de **consultoria e assessoramento jurídico ao Poder Executivo**.), e, ainda, o previsto no art. 124, inciso I, da Constituição do Estado do Paraná (Art. 124. *Compete à Procuradoria-Geral do Estado, além de outras atribuições que lhe forem conferidas por lei: I - a representação judicial e extrajudicial do Estado e a consultoria jurídica do Poder Executivo*);

⁴ Art. 119. (...) § 2º Toda proposição deverá ser redigida com clareza, em termos objetivos e concisos, obedecendo à legislação sobre técnica legislativa.

⁵ Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

⁶ Art. 3º São poderes do Município de Capanema, independentes e harmônicos entre si: o Legislativo e o Executivo.



SUGERE-SE emenda substitutiva nos seguintes termos: "Art. 12 [...] I - exercer, privativamente, a consultoria jurídica oficial dos órgãos públicos do Poder Executivo Municipal";

- c) adequação da redação do inciso X, do art. 13, para evitar conflito de competência. A redação do inciso X atribui a cargo do Poder Executivo competência de cargo efetivo do Poder Legislativo, qual seja, Controle Interno, o que, em tese, representa ingerência indevida entre os Poderes. Assim, tendo em vista o Princípio da Separação dos Poderes (art. 2º da CF e art. 3º da LOM), SUGERE-SE emenda substitutiva, suprimindo a menção ao Poder Legislativo do inciso X.

Ainda, pelo art. 69 do projeto, observa-se a intenção da imediatividade ("A presente Lei Complementar entrará em vigor na data de sua publicação [...]"). Entretanto, as normas legislativas incentivam que alterações complexas sejam acompanhadas de *vacatio legis*⁷. A intervenção pretendida no projeto em comento, caso aprovada, abrangerá vários setores públicos, afinal, promove uma reforma administrativa. Dessa forma, é importante a avaliação de razoável prazo para evitar surpresas pelo desconhecimento da nova regra, bem como proporcionar amplo conhecimento também pela sociedade. Nesse sentido, dispõe o art. 8º, *caput*, da LC nº 95/1998:

Art. 8º A vigência da lei será indicada de forma expressa e de modo a contemplar prazo razoável para que dela se tenha amplo conhecimento, **reservada a cláusula "entra em vigor na data de sua publicação" para as leis de pequena repercussão.** (...)

Ante ao exposto, recomenda-se adequações no texto do projeto pela comissão competente, se assim entender oportuno.

4. **Constitucionalidade formal objetiva: processo legislativo**

A constitucionalidade das leis aprovadas pelos parlamentares depende do atendimento das normas do devido processo legislativo, conforme art. 59 da Constituição Federal (CF) e art. 71 da Lei Orgânica Municipal (LOM).

Para cada espécie legislativa aplicam-se normas de processo legislativo ordinário ou especial e, por força do paralelismo das formas, o rito empregado na aprovação de uma determinada norma deve ser o mesmo adotado nas propostas de sua alteração ou revogação.

O processo legislativo eleito para disciplinar a matéria deve ser compatível com o disposto no artigo 61 e seguintes da CF, artigo 56 e seguintes da LOM, bem como, com as normas de procedimento definidas no Regimento Interno da Câmara Municipal, que é fonte primária de direito parlamentar.

⁷ Expressão latina que significa vacância da lei, correspondendo ao período entre a data da publicação de uma lei e o início de sua vigência. Existe para que haja prazo de assimilação do conteúdo de uma nova lei e, durante tal vacância, continua vigorando a lei antiga. A *vacatio legis* vem expressa em artigo no final da lei da seguinte forma: "esta lei entra em vigor após decorridos (o número de) dias de sua publicação oficial".
Fonte: Agência Senado.



Dentre as espécies normativas destaca-se a lei complementar com formato destinado a regulamentar assunto específico, quando expressamente determinado pela Constituição Federal ou pela Lei Orgânica Municipal (ex. vi. art. 73, parágrafo único, art. 135, art. 137, art. 138, art. 173, art. 174, art. 192, § 5º, art. 219, II, art. 220, art. 234, § 3º, art. 239, III, todos da LOM).

No caso em exame, a proposição apresenta-se sob a espécie normativa inadequada.

Acerca da utilização da espécie normativa lei complementar no âmbito dos municípios, por sua didática, transcreve-se trecho do Parecer/IBAM nº 3150/2013⁸:

Como a doutrina costuma afirmar, as leis complementares, como já diz seu nome, destinam-se a complementar diretamente o texto constitucional. Na prática, observamos que, de um modo geral, o constituinte, originário ou reformador, reserva à lei complementar matérias de especial importância ou matérias polêmicas, para cuja disciplina seja desejável e recomendável a obtenção de um maior consenso entre os parlamentares.

As leis complementares são instrumento de utilização excepcional. A regra geral é a criação, modificação ou extinção de direitos ou obrigações ser disciplinados por meio de leis ordinárias. Em quase todos os casos, quando a Constituição se refere à lei ('nos termos da lei...', ou 'a lei estabelecerá...' etc), ou mesmo à lei específica, está exigindo a edição de lei ordinária. A reserva de matérias à lei complementar, salvo raras exceções, deve vir expressa no texto constitucional. As raras exceções, acima mencionadas, dizem respeito a situações em que a interpretação sistemática da Constituição permite inferimos a exigência de lei complementar, ainda que o texto constitucional somente se refira à lei, sem qualificativo.

Com efeito, a Carta Magna previu algumas espécies normativas de tramitação no processo legislativo e incluiu a lei complementar nesse rol. Sobre lei complementar leciona Alexandre de Moraes:

"(...) a razão de existência da lei complementar consubstancia-se no fato de o legislador constituinte ter entendido que determinadas matérias, apesar de evidente importância, não deveriam ser regulamentadas na própria Constituição Federal, sob pena de engessamento de futuras alterações; mas, ao mesmo tempo não poderiam comportar constantes alterações através de um processo legislativo ordinário. O legislador constituinte pretendeu "resguardar determinadas matérias de caráter infraconstitucional contra alterações volúveis e constantes, sem, porém, lhes exigir a rigidez que impedisse a modificação de seu tratamento, assim que necessário". (In: MORAES, Alexandre de. Direito Constitucional. 17ª ed. São Paulo: Atlas. 2005).

⁸ Posicionamento ratificado pelo Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM) nos pareceres nº 2203/2016 e 0504/2021.



No que diz respeito à aprovação, as leis complementares devem ser aprovadas por maioria absoluta dos parlamentares. Diversamente, as leis ordinárias são aprovadas por maioria simples, ou seja, devem obter em seu favor a metade mais um dos votos dos parlamentares presentes à sessão. Note-se como é grande a diferença. As leis complementares, por esse motivo, além de serem mais difíceis de serem aprovadas, são muito mais estáveis, uma vez que somente podem ser modificadas mediante a edição de outra lei complementar. As matérias referentes a servidores públicos não se inserem no rol reservado à lei complementar, por isso devem ser tratadas em lei ordinária e não em lei complementar. [...]

Todas as matérias referentes a estruturação administrativa da Prefeitura são da competência privativa do Poder Executivo devendo ser tratadas em lei ordinária e não em lei complementar. Daí não resulta a inconstitucionalidade da norma (Lei da Estrutura Administrativa), o único efeito razoável da publicação dessa lei como lei complementar e não como lei ordinária como deveria ser é que ela, apesar de ser formalmente uma lei complementar, é tida materialmente como uma lei ordinária, podendo, portanto, ser alterada por lei ordinária sem que isso cause nenhuma estranheza.

Sobre o tema, é pertinente colacionar a recente decisão do Supremo Tribunal Federal:

A votação e aprovação de lei complementar em contexto a exigir apenas o rito de lei ordinária não configura vício formal, porquanto é satisfeito, e suplantado, o requisito da maioria simples. A lei complementar inexigível deve ser tratada como lei ordinária. [ADI 2.926, rel. min. Nunes Marques, j. 18-3-2023, P, DJE de 22-5-2023.]

Do exposto, conclui-se que a proposição apresenta-se sob a espécie normativa inadequada. Contudo, no caso, a forma da lei não é óbice à aprovação da propositura, que, embora formalmente seja Lei Complementar, materialmente será considerada Lei Ordinária.

5. Constitucionalidade formal: competência legislativa

A matéria tratada no projeto de lei diz respeito à organização administrativa municipal, pois, da capacidade de autoadministração (art. 18, CF), as entidades federativas terão, por via de consequência, as suas próprias Administrações, ou seja, sua própria organização e seus próprios serviços, inconfundíveis com o de outras entidades⁹.

Dessa forma, a matéria é de interesse estritamente local, consoante previsão contida no art. 30, inciso I, da CF e art. 23, inciso XXIII, da LOM¹⁰, que consignam a competência do Município para tratar de assuntos de interesse local e dispor sobre a organização da sua estrutura administrativa.

Sobre a matéria, eis a lição de HELY LOPES MEIRELLES:

⁹ FILHO, José dos Santos C. Manual de Direito Administrativo. Grupo GEN, 2023. E-book.

¹⁰ Art. 23. Compete ao Município de Capanema: [...] XXIII - organizar o quadro dos seus servidores;



A competência do Município para organizar o serviço público e seu pessoal é consectário da autonomia administrativa de que dispõe (CF, art. 30, I). Atendidas as normas constitucionais aplicáveis ao servidor público (CF, arts. 37 a 41), bem como os preceitos das leis de caráter nacional e de sua Lei Orgânica, pode o Município elaborar o regime jurídico de seus servidores, segundo as convenientes locais. (...).¹¹

Nessa perspectiva, é patente a possibilidade de o Município, observados os princípios constitucionais, legislar sobre a criação, estruturação e atribuições das Secretarias Municipais para atender as peculiaridades locais e suas conveniências administrativas.

Em suma, é presente a competência do Município para tratar do tema.

6. Constitucionalidade formal subjetiva: iniciativa

Via de regra, a iniciativa para a propositura de projetos legislativos é concorrente entre os parlamentares, o Prefeito e os cidadãos, como estabelece o art. 76, LOM.

Excepcionalmente, o Chefe do Poder Executivo tem a iniciativa reservada relativamente a determinadas matérias que, à simetria da Constituição Federal, são definidas especialmente no art. 77 e art. 123, LOM.

A Lei Orgânica Municipal assim dispõe referente à criação, estruturação e atribuições dos órgãos e entidades da Administração Municipal:

Art. 77. Compete privativamente ao Prefeito a iniciativa dos projetos de leis que disponham sobre:

I - a criação, extinção e transformação de cargos, funções e empregos públicos da administração direta ou indireta, bem como a fixação ou aumento da remuneração dos servidores;

[...]

III - organização administrativa, orçamentária, serviços público e pessoal da administração; (Redação dada pela Emenda à Lei Orgânica nº 9, de 26 de dezembro de 2008)

IV - criação, estruturação e atribuições dos órgãos da administração pública municipal.

Art. 123. Compete privativamente ao Prefeito:

[...]

VIII - dispor sobre a organização e o funcionamento da administração municipal na forma da lei;

Assim, os projetos de lei que tenham por finalidade dispor sobre a organização de órgãos ou carreiras do Poder Executivo são de competência privativa do Prefeito, que efetua um juízo de discricionariedade, de acordo com a sua conveniência, necessidade e oportunidade.

¹¹ Direito Municipal Brasileiro, 18ª ed. Malheiros, São Paulo, 632.



Deste modo, conclui-se juridicamente adequada a iniciativa do Prefeito para tratar do tema.

7. Constitucionalidade Material

A análise da constitucionalidade material das proposições se relaciona com o conteúdo da norma proposta, com conformação do ato do legislador, em sua substância, com as regras e princípios constitucionais. A legitimidade da atuação legislativa é aferida por meio da conformação da norma aos limites constitucionais, vedando-se ao legislador exceder ou ficar aquém dos limites da Constituição¹².

Pois bem.

A criação, transformação ou extinção dos cargos, empregos e funções deve ser efetivada, em regra, por meio de lei, conforme previsão contida no art. 53, incisos VIII e X, da Constituição do Estado do Paraná e, por simetria, no art. 36, incisos VII e XVI, da LOM:

Art. 53. Cabe à Assembleia Legislativa, com a sanção do Governador do Estado, a qual não é exigida, no entanto, para o especificado no art. 54, dispor sobre todas as matérias de competência do Estado, especialmente sobre:

[...]

VIII - criação, transformação e extinção de cargos, empregos e funções públicas na administração direta, autárquica e fundacional e fixação de remuneração, observados os parâmetros estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias;

[...]

X - criação, estruturação e definição de atribuições das Secretarias de Estado;

Art. 36. Cabe a Câmara Municipal, com a sanção do Prefeito, dispor sobre todas as matérias de competência do Município, especialmente:

[...]

VII - criar, alterar e extinguir cargos públicos e fixar os respectivos vencimentos, inclusive os dos serviços de Câmara;

[...]

XVI - legislar sobre a criação, estruturação e atribuições das Secretarias Municipais, sociedades de economia mista, autarquias e fundações.

No caso em análise, vislumbra-se possível inconstitucionalidade material em relação ao previsto no art. 62, §§ 1º e 3º, da proposição. Os dispositivos mencionados têm a seguinte redação:

Art. 62. As unidades administrativas vinculadas aos órgãos da Administração Superior podem ser lideradas por Diretores, Chefes, Coordenadores, Gestores ou Assesores,

¹² SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. Curso de Direito Constitucional. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2017. E-book - não paginado.



independentemente da nomenclatura do órgão, observando-se o disposto na Lei que instituir os cargos públicos e em regulamento.

§ 1º É permitido que as unidades administrativas vinculadas aos órgãos da Administração Superior **sejam compostos por apenas um servidor de provimento efetivo ou comissionado**, independentemente da nomenclatura do órgão, respeitando-se a natureza das atribuições, além do disposto na Lei que instituir os cargos públicos e em regulamento.

§ 2º [...]

§ 3º Além das competências dos órgãos públicos previstas nesta Lei Complementar, que compõem o rol de atribuições dos respectivos cargos comissionados e das respectivas funções de confiança, **serão previstas em Lei e/ou em regulamento:**

I – as atribuições gerais dos responsáveis por Diretorias-Gerais, Departamentos, Chefias, Gerências e Assessorias;

II – as atribuições específicas e comuns dos servidores investidos nas funções de direção, chefia e assessoramento;

III – as normas de trabalho que pela sua própria natureza não devam constituir objeto de disposição em separado;

IV – os requisitos comuns e específicos exigidos para o exercício dos cargos comissionados e das funções de confiança.

Art. 62, § 3º, da proposição:

O § 3º, do art. 62, da proposição, ao transferir ao Poder Executivo, para regulamentação através de ato normativo infralegal, a responsabilidade de definir as atribuições e demais especificidades dos cargos, viola o princípio constitucional da reserva legal, infringindo, assim, o disposto nos artigos 27 (princípio da legalidade) e 53, VIII (competência da Assembleia Legislativa do Estado, *in casu*, da Câmara Municipal), da Constituição do Estado.

A título de exemplo, cita-se a seguinte decisão do Supremo Tribunal Federal, no sentido da impossibilidade de fixação das atribuições de cargos públicos por meio de decreto do Chefe do Poder Executivo:

(...) 7. A delegação de poderes ao Governador para, mediante decreto, dispor sobre “as competências, as atribuições, as denominações das unidades setoriais e as especificações dos cargos, bem como a organização e reorganização administrativa do Estado”, é inconstitucional porque permite, em última análise, sejam criados novos cargos sem a aprovação de lei. (ADI 4125, Relator (a): Min. CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, julgado em 10/06/2010, DJe-030 DIVULG 14-02-2011 PUBLIC 15-02- 2011 EMENT VOL-02464-01 PP-00068).



Importante observar que, no caso, o uso da expressão **e/ou**, conferiu duplo sentido ao texto: a) de serem tomados os elementos - Lei e regulamento - em conjunto; b) de serem tomados os elementos - Lei ou regulamento - separadamente. Então, se há de dizer com clareza uma só das conjunções, exatamente com o sentido que se quer conferir ao caso concreto. Por isso, à primeira vista, não haveria inconstitucionalidade, ao menos não de forma manifesta, se o dispositivo estabelecesse que as atribuições e demais especificidades dos cargos serão previstas em Lei **e** em regulamento.

Ademais, ato infralegal não é meio adequado de inovação no ordenamento jurídico. Se a lei que cria os cargos públicos não indica suas atribuições, o regulamento (Decreto) que o faz está inovando as normas jurídicas, e não meramente regulamentando uma previsão já existente na lei.

Portanto, conclui-se ser materialmente inconstitucional o art. 6º, § 3º, da proposição, por permitir, em tese, que ato infralegal estabeleça as atribuições dos cargos públicos.

Art. 62, § 1º, da proposição:

O § 1º, do art. 62, da proposição, ao permitir que as unidades administrativas vinculadas aos órgãos da Administração Superior **sejam compostas por apenas um servidor de provimento efetivo ou comissionado**, viola disposição constitucional que exige aprovação em concurso público para investidura em cargo ou emprego público, infringindo, assim, o disposto no artigo 27, II e V, da Constituição do Estado¹³.

Do corpo do acórdão nº 3094/20 – Tribunal Pleno, proferido por ocasião do julgamento do processo nº 314400/20, que resultou na revisão do Prejulgado nº 25 do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, extraem-se os registros a seguir:

[...] **Se direção e chefia pressupõem competências decisórias e o exercício do poder hierárquico em relação a outros servidores – da mesma divisão administrativa –** resta evidente que suas competências não se confundem com a do órgão, propriamente dito, posto que, as competências da repartição ou divisão administrativa serão divididas ao menos em duas: as dos subalternos e as do diretor ou chefe.

Se, para que se justifique a criação de cargo comissionado de diretor ou chefe, há necessidade de uma estrutura administrativa composta por servidores que executam funções operacionais e burocráticas e aqueles que os dirigem e chefiam, e, todos esses

¹³ Art. 27. A administração pública direta, indireta e fundacional, de qualquer dos Poderes do Estado e dos Municípios obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, razoabilidade, eficiência, motivação, economicidade e, também, ao seguinte:

(...)

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 complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, respeitada a ordem de classificação, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão; (Redação dada pela Emenda Constitucional 7 de 24/04/2000)

(...)

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 7 de 24/04/2000)



colaboram para o exercício das competências legais do setor em que atuam, é óbvio que suas atribuições não são as mesmas.

A confusão entre as competências da divisão administrativa e do cargo em comissão de direção ou chefia só seria imaginável **se referido órgão fosse composto por apenas um servidor: o próprio servidor comissionado.**

Uma vez que não é possível a existência de um cargo de comissão de diretor ou de chefe sem que haja dirigidos ou chefiados, confundirem-se ou se fundirem as competências do órgão com as do diretor ou chefe é situação impossível.

(...)

Ora, se não é possível a criação de cargo em comissão, cujas atribuições tenham natureza técnico-operacional ou burocrática, não é possível imaginar um cargo em comissão de direção ou chefia inserido em divisão administrativa cujas competências legais são exercidas, integralmente, por apenas um servidor, posto que, neste caso, o mesmo servidor diretor ou chefe, teria que cumprir funções burocráticas ou técnicooperacionais. [...]

Tal posicionamento consta também nas premissas estabelecidas no Prejulgado nº 25, do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, das quais se destaca o item a seguir transcrito:

iii. **Direção e chefia pressupõem competências decisórias e o exercício do poder hierárquico em relação a outros servidores,** conforme atribuições previstas na lei em sentido formal que institui os respectivos cargos ou funções de confiança; os cargos de direção estão relacionados ao nível estratégico da organização, enquanto os cargos de chefia atuam no nível tático e operacional. (Redação dada pelo Acórdão 3212/21) (TCE-PR. Tribunal Pleno. Sessão Ordinária do Tribunal Pleno nº 38 de 24/11/2021. Publicação: DETC nº 2671 de 30/11/2021).

Dessa forma, não é possível a existência de um cargo de comissão de diretor ou de chefe sem que haja dirigidos ou chefiados. Tem-se, portanto, que não é permitido que as unidades administrativas vinculadas aos órgãos da Administração Superior sejam compostas por apenas um servidor de provimento comissionado, tal como previsto no art. 62, § 1º, da proposição.

Diante do exposto, **faz-se imprescindível o aprofundamento de análise pela comissão competente.**

8. Despesas Orçamentárias

As proposições legislativas, caso impliquem em despesas orçamentárias presentes ou futuras, devem respeitar as normas de responsabilidade fiscal preconizadas pelos artigos 165 e 166 §§ e incisos e 167, inciso I da CF, combinados com o art. 167 da LOM; bem como pelos artigos 15, 16 e 17 da Lei Complementar Federal nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).



**CÂMARA MUNICIPAL DE CAPANEMA
ESTADO DO PARANÁ**

A proposição em tela deve, dessa forma, ser detidamente avaliada perante a comissão competente quanto aos possíveis impactos orçamentários que venha a produzir, seara que refoge à análise jurídico-formal do projeto.

9. Comissões Competentes

As proposições, antes de serem submetidas ao Plenário para deliberação do mérito legislativo, em regra, devem ser submetidas a parecer das Comissões Permanentes como determina o art. 66, inciso I, da LOM. A repartição de competências das Comissões Permanentes é definida no art. 37, do RI¹⁴.

Consoante disposto no art. 42, do RI, compete à Comissão de Justiça e Redação exarar parecer quanto ao aspecto constitucional, gramatical e lógico dos projetos. Ainda, segundo o art. 44, do RI, incumbe a Comissão de Finanças e Orçamento emitir parecer sobre todos os assuntos de caráter financeiro, sobre as proposições que direta ou indiretamente alterem a despesa do Município, bem como fixem ou aumentem a remuneração dos servidores públicos.

Dessa forma, será obrigatório o parecer das Comissões de Justiça e Redação e de Finanças e Orçamento sobre o PLC em análise, não podendo ser submetido à apreciação do Plenário sem eles, sob pena de nulidade da votação.

10. Conclusão

Feitas as considerações necessárias e pertinentes para a etapa inicial de discussão da proposição legislativa, ressalta-se o caráter jurídico do opinativo da Procuradoria Legislativa, uma vez que a decisão de admissibilidade é de competência exclusiva da Mesa Executiva, nos termos do art. 121, do RI.

Admitida a tramitação da proposta, deve ser observada a obrigatoriedade de parecer das Comissões Permanentes de Justiça e Redação e de Finanças e Orçamento.

Por fim, deve ser reservada ao Plenário a análise do mérito, oportunidade e conveniência da proposta normativa. Entretanto, a matéria somente estará em condições, sob a ótica jurídica, de ser apreciada pelos Senhores Vereadores, após serem superados os apontamentos realizados neste Parecer.

É o parecer.

Capanema/PR, 23 de outubro de 2023.

CHEILA CARINE CANDATTEN
Procuradora Legislativa
OAB/PR 62624

¹⁴ Art. 37. As comissões permanentes são quatro: I - Justiça e Redação; II - Finanças e Orçamento; III - Obras e Serviços Públicos; IV - Educação, Saúde e Assistência Social.