



ASSESSORIA JURÍDICA DA CÂMARA MUNICIPAL

PARECER JURÍDICO Nº:

033/2023

REFERÊNCIA:

Veto nº 03/2023 – Veto Parcial ao

Projeto de Lei Complementar n.º

15/2022

SOLICITANTE:

Presidência da Câmara Municipal

1. RELATÓRIO

Conforme Mensagem nº 08, de 12 de junho de 2023, o Exmo. Sr. Prefeito Municipal decidiu vetar, parcialmente, o Projeto de Lei Complementar nº 15/2022, de sua autoria, que “cria o cargo de Analista Educacional e aumento de 1(um) cargo de Coordenador V à estrutura e Quantitativo do Núcleo de Gestão Estratégica do Anexo I da Lei Complementar nº 25/2013 e dá outras providências.”

Sustentou o Chefe do Poder Executivo na mensagem acima referida que a emenda está equivocada em alterar a classificação do cargo, bem como fere o princípio constitucional de reserva de iniciativa legislativa.

Alega que a alteração da classificação do cargo é equivocada, pois o cargo de Analista Educacional “é de assessoramento conforme trata o artigo 37, inciso II e V da Constituição Federal, contendo funções que envolvem atividades complexas, de responsabilidade e, ainda, de confiança, com a autoridade nomeante”.

Outrossim, afirma ainda que a emenda ofende o princípio da reserva constitucional de reserva de iniciativa legislativa, uma vez que se trata de matéria de “competência exclusiva do Poder Executivo”.

Em síntese, este é o relatório do necessário.



2. MÉRITO

A Proposição de Lei nº 15/2022, vetada parcialmente pelo Chefe do Poder Executivo, tem por objeto criar o cargo de Analista Educacional e aumentar 1(um) cargo de Coordenador V à estrutura e Quantitativo do Núcleo de Gestão Estratégica do Anexo I da Lei Complementar nº 25/2013 e dá outras providências.

Em sua mensagem de veto, o Exmo. Sr. Prefeito Municipal entendeu que a emenda modificativa nº 1.1 altera equivocadamente a classificação do cargo de Analista Educacional, bem como fere princípio constitucional de reserva de iniciativa legislativa.

Com o devido respeito que merecem os fundamentos apresentados pelo Exmo. Sr. Prefeito Municipal, entendo que não são procedentes as razões invocadas para vetar parcialmente a proposição.

Da classificação do cargo de Analista Educacional

O Chefe do Poder Executivo sustenta a tese de que o cargo de Analista Educacional enquadra-se no conceito de assessoramento, razão pela qual é de natureza comissionada. Alega ainda que *"tendo desempenho insatisfatório constatado pelos órgãos do Sistema de Educação, seja exonerado para que não haja prejuízo à rede municipal de educação e às escolas particulares de educação infantil, tratando-se de assessoramento a Administração, através da Secretaria Municipal de Educação"*.

Diante dos fundamentos apresentados pelo Poder Executivo, faz-se necessário conceituar cargo de natureza comissionada e efetiva. Para tanto, serve-se dos ensinamentos do moderno doutrinador Matheus Carvalho¹:

Quanto à garantia conferida ao ocupante

¹ CARVALHO, Mateus. Direito Administrativo. 6^a ed. Salvador/BA. JusPODIVM. 2019. p. 805.



Essa classificação toma por base a garantia que o cargo público dá ao agente que integra sua estrutura. Isso porque, dependendo da espécie de cargo, o servidor poderá ter maior segurança na manutenção de sua situação.

O cargo em comissão é a unidade indivisível de atribuições, prevista na estrutura organizacional do estado, para execução de atribuições de direção, chefia ou assessoramento, ou seja, funções que exigem a confiança direta e pessoal da autoridade pública. Em virtude desta situação, tais cargos podem ser preenchidos por quaisquer pessoas, integrantes ou não dos quadros da Administração Pública, mediante nomeação livre, sem a necessidade de prestação de concurso público ou qualquer procedimento seletivo, ainda que simplificado. Por se tratar de relação de confiança entre agentes, a exoneração do servidor ocupante deste é de livre iniciativa de sua chefia, sem a necessidade de qualquer motivação ou garantia de contraditório. A doutrina costuma designar como exoneração ad nutum a dispensa do servidor comissionado. Nestes casos, não há nenhuma garantia ao agente público detentor do cargo que poderá, a qualquer tempo, ser destituído do vínculo que possui com o poder público. Em resumo, os cargos em comissão são cargos de livre nomeação e livre exoneração pela autoridade nomeante.

Os cargos efetivos, por sua vez, são preenchidos por agentes aprovados em concurso público de provas ou de provas e títulos, como forma de garantia de impensoalidade, o que enseja uma maior segurança na execução de suas atividades, para atribuição de atividades permanentes do órgão, mediante vínculo estatutário. Depois de cumpridos os requisitos estampados no art. 41 da Carta Magna, quais sejam o prazo de três anos de efetivo exercício somado à aprovação em avaliação especial de desempenho, estes agentes passam a gozar de estabilidade, somente sendo possível a perda de seu vínculo nos moldes estipulados pela própria Constituição Federal, a saber, mediante processo administrativo, em que se assegure ampla defesa, avaliação periódica de desempenho em que se verificou sua ineficiência, sentença judicial transitada em julgado, ou ainda, mediante procedimento específico para contenção de gastos, consoante disposição do art. 169 da Constituição da República.



Em análise do Projeto de Lei Complementar nº 15/2022, verifica-se que as atribuições do Analista Educacional não são compatíveis com assessoramento, pois não haverá análise técnica a ser submetida a autoridade superior.

Conforme proposição, o Analista Educacional tem como atribuições o controle permanente da atividade escolar, atuando como compliance no sistema municipal de ensino, configurando um exercício rotineiro de acompanhamento. Nestes casos, o Egrégio Tribunal de Justiça de Minas Gerais entende que não se aplica cargo comissionado, vejamos:

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - MUNICÍPIO DE CAPITÓLIO - CRIAÇÃO DE CARGOS COMISSIONADOS - ATIVIDADES DE ROTINA ADMINISTRATIVA - INCONSTITUCIONALIDADE - PROCEDÊNCIA DO PEDIDO.

O princípio da legalidade impõe que, tanto a criação de cargos públicos, quanto a discriminação das funções respectivas, sejam feitas por meio de lei em sentido estrito.

Nos termos da tese fixada em regime de repercussão geral pelo Supremo Tribunal Federal, "as atribuições dos cargos em comissão devem estar descritas, de forma clara e objetiva, na própria lei que os instituir" (RE nº 1.041.210/SP).

Enquanto exceção à regra do concurso público, os cargos comissionados têm de se limitar às atividades de direção, chefia e assessoramento, vedando que eles se vinculem ao exercício de atividades de mera rotina administrativa. (TJMG - Ação Direta Inconst 1.0000.20.485584-5/000, Relator(a): Des.(a) Kildare Carvalho, ÓRGÃO ESPECIAL, julgamento em 28/04/2023, publicação da súmula em 26/05/2023) -Destacou-se.

De fato, o cargo de Analista Educacional é por essência de natureza efetiva em razão do caráter rotineiro e permanente das funções de acompanhamento. Por outro lado, o argumento de que "*tendo desempenho insatisfatório constatado pelos órgãos do Sistema de Educação, seja exonerado para que não haja prejuízo à rede municipal de educação e às escolas particulares de educação infantil*" não se sustenta, uma vez que o servidor efetivo é submetido a estágio probatório, no qual pode ser exonerado em caso de desempenho insatisfatório ou ter aberto em seu desfavor processo administrativo disciplinar, bem como a estabilidade garante a continuidade de um trabalho bem



executado, não sofrendo mudanças no cargo em razão da livre confiança do Chefe do Executivo.

A título de exemplo, o Estado de Minas Gerais, lançou recentemente o Edital SEPLAG/SEE Nº 03/2023², que pretende selecionar cargos das carreiras de Professor de Educação Básica (PEB), Especialista em Educação Básica (EEB), Analista Educacional (ANE), Analista de Educação Básica (AEB), Técnico da Educação (TDE) e Assistente Técnico de Educação Básica (ATB). Nota-se que em âmbito estadual, o cargo de Analista Educacional é de natureza efetiva.

Desta forma, a emenda nº 1.1 promoveu a modificação adequada da classificação do cargo de Analista Parlamentar, o qual deve ser de provimento efetivo.

Da reserva de iniciativa legislativa

Com ênfase, aduz o Chefe do Executivo que *“a emenda modificativa em exame se revela constitucional, por apresentar vício de validade formal quanto a deflagração do processo legislativo, pois invade a iniciativa de lei exclusiva do Chefe do Poder Executivo Municipal.”*

A tese apresentada pelo Poder Executivo se refere a reserva de iniciativa legislativa, pelo que se traz a lume os ensinamentos do renomado doutrinador Hely Lopes Meirelles³:

A iniciativa reservada ou privativa assegura o privilégio do projeto ao seu titular, possibilita-lhe a retirada a qualquer momento antes da votação e limita qualitativa e quantitativamente o poder de emenda, para que não se desfigure nem se amplie o projeto original; só o autor pode oferecer modificações substanciais, através de mensagem aditiva. No mais, sujeita-se a tramitação regimental em situação idêntica à

² Disponível em <<https://www.mg.gov.br/planejamento/documento/edital-seplagsee-ndeg-032023>>. Acesso em 27/06/2023 às 12h17m.

³ MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Municipal Brasileiro. 18^a ed. São Paulo/SP. Malheiros, 2017. p. 701.



dos outros projetos, advertindo-se, porém, que a usurpação de iniciativa conduz à irremediável nulidade da lei, insanável mesmo pela sanção ou promulgação de quem poderia oferecer o projeto.
- Destacou-se.

De fato, há matérias que são de iniciativa privativa do Poder Executivo, contudo, ao contrário do que argumenta o Chefe do Poder Executivo, a apresentação de emenda por parte dos vereadores é possível, desde que a alteração não promova alterações substanciais no projeto.

O Excelso Supremo Tribunal Federal em julgamento da ADI 4138 fixou a tese de que as emendas em projeto de iniciativa reservada são possíveis desde que não importem em aumento da despesa prevista no projeto de lei e guardem afinidade lógica com a proposição original (vínculo de pertinência), *in verbis*:

E M E N T A: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – TRIBUNAL DE JUSTIÇA – INSTAURAÇÃO DE PROCESSO LEGISLATIVO VERSANDO TEMA PERTINENTE À ORGANIZAÇÃO JUDICIÁRIA DO ESTADO – INICIATIVA DO RESPECTIVO PROJETO DE LEI SUJEITA À CLÁUSULA CONSTITUCIONAL DE RESERVA (CF, ART. 96, II, “D”, E ART. 125, § 1º, “*in fine*”) – OFERECIMENTO E APROVAÇÃO, NO CURSO DO PROCESSO LEGISLATIVO, DE EMENDAS PARLAMENTARES – AUSÊNCIA DE PERTINÊNCIA MATERIAL COM O OBJETO DA PROPOSIÇÃO LEGISLATIVA – DESCARACTERIZAÇÃO DE REFERIDO PROJETO DE LEI MOTIVADA PELA ALTERAÇÃO SUBSTANCIAL DA COMPETÊNCIA MATERIAL E DOS LIMITES TERRITORIAIS DE DIVERSAS VARAS JUDICIAIS – A QUESTÃO DAS EMENDAS PARLAMENTARES A PROJETOS DE INICIATIVA RESERVADA A OUTROS PODERES DO ESTADO – POSSIBILIDADE – LIMITAÇÕES QUE INCIDEM SOBRE O PODER DE EMENDAR PROPOSIÇÕES LEGISLATIVAS – DOUTRINA – PRECEDENTES – REAFIRMAÇÃO DE CONSOLIDADA JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL SOBRE O TEMA – PARECER DA PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA PELA INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL DA LEI COMPLEMENTAR MATO-GROSSENSE Nº 313/2008 – AÇÃO DIRETA JULGADA PROCEDENTE. LIMITAÇÕES CONSTITUCIONAIS AO EXERCÍCIO DO PODER DE EMENDA PELOS MEMBROS DO LEGISLATIVO – O poder de emendar projetos de lei – que se reveste de natureza eminentemente constitucional – qualifica-se como prerrogativa de ordem político-jurídica inerente ao exercício da atividade legislativa. Essa prerrogativa institucional,



precisamente por não traduzir corolário do poder de iniciar o processo de formação das leis (RTJ 36/382, 385 – RTJ 37/113 – RDA 102/261), pode ser legitimamente exercida pelos membros do Legislativo, ainda que se cuide de proposições constitucionalmente sujeitas à cláusula de reserva de iniciativa, desde que – respeitadas as limitações estabelecidas na Constituição da República – as emendas parlamentares (a) não importem em aumento da despesa prevista no projeto de lei e (b) guardem afinidade lógica com a proposição original (vínculo de pertinência). Doutrina. Jurisprudência. – Inobservância, no caso, pelos Deputados Estaduais, no oferecimento das emendas parlamentares, de tais restrições. Consequente declaração de inconstitucionalidade formal do diploma legislativo impugnado nesta sede de fiscalização normativa abstrata. A SANÇÃO DO PROJETO DE LEI NÃO CONVALIDA O VÍCIO DE INCONSTITUCIONALIDADE RESULTANTE DO DESRESPEITO, PELOS PARLAMENTARES, DOS LIMITES QUE INCIDEM SOBRE O PODER DE EMENDA QUE LHE É INERENTE – A aquiescência do Chefe do Poder Executivo mediante sanção, expressa ou tácita, do projeto de lei, sendo dele, ou não, a prerrogativa usurpada, não tem o condão de sanar o vício de inconstitucionalidade que afeta, juridicamente, a proposição legislativa aprovada. Insubsistência da Súmula nº 5/STF (formulada sob a égide da Constituição de 1946), em virtude da superveniente promulgação da Constituição Federal de 1988. Doutrina. Precedentes. ATUAÇÃO DO ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO NO PROCESSO DE FISCALIZAÇÃO CONCENTRADA DE CONSTITUCIONALIDADE – O Advogado-Geral da União – que, em princípio, atua como curador da presunção de constitucionalidade do ato impugnado (RTJ 131/470 – RTJ 131/958 – RTJ 170/801-802, v.g.) – não está obrigado a defender o diploma estatal, se este veicular conteúdo normativo já declarado incompatível com a Constituição da República pelo Supremo Tribunal Federal em julgamentos proferidos no exercício de sua jurisdição constitucional. Precedentes.(ADI 4138, Relator(a): CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 17/10/2018, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-045 DIVULG 06-03-2019 PUBLIC 07-03-2019) – Destacou-se.

Desta forma, sem razão o Chefe do Poder Executivo quando aduz que não cabe emenda em projeto de lei de competência privativa, pelo contrário, é possível desde que respeitadas os limites constitucionais.

Pois bem, em análise da Emenda Modificativa nº 1.1 apresentada ao Projeto de Lei nº 15/2022 verifica-se que a mesma se enquadra nas limitações definidas pelo STF,



CÂMARA MUNICIPAL DE BOM DESPACHO - MG
Rua Marechal Floriano Peixoto, Nº 40 - Centro - CEP: 35.600-000 - Bom Despacho - MG
Tel. (37)3521 2280 - E-mail: procuradoria@camarabd.mg.gov.br



na medida que não aumenta despesa, bem como guarda afinidade lógica com a proposição, aliás, corrige a classificação do cargo de Analista Educacional a fim de adequá-lo as disposições constitucionais, haja vista que não se enquadra nos casos de direção, chefia ou assessoramento.

3. CONCLUSÃO

Ante o exposto, esta Assessoria opina, do ponto de vista estritamente jurídico, pela derrubada do veto.

Salvo melhor juízo, é o parecer.

Bom Despacho, 27 de junho de 2023.

Rita Alessandra Quirino
OABMG 75.879
Procuradora da Câmara Municipal