



PARECER JURÍDICO Nº 07 / 2025

PROJETO DE LEI Nº 02/2025, DE AUTORIA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO, QUE VISA CRIAR O INSTITUTO DE DESENVOLVIMENTO URBANO, HABITACIONAL E REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE PARAUAPEBAS – IDUHRF, PESSOA JURÍDICA DE DIREITO PÚBLICO COM NATUREZA JURÍDICA DE AUTARQUIA MUNICIPAL E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.

1) RELATÓRIO

Trata-se do Projeto de Lei nº 002-2025, de autoria do Poder Executivo, que visa criar o Instituto de Desenvolvimento Urbano, Habitacional e Regularização Fundiária de Parauapebas – IDUHRF, pessoa jurídica de direito público com natureza jurídica de autarquia municipal, e dá outras providências.

A proposição foi encaminhada a esta Procuradoria, para fins de análise por intermédio do Parecer Prévio, previsto no § 1º, do art. 241, do Regimento Interno da Câmara Municipal de Parauapebas.

O Projeto encontra-se devidamente acompanhado de justificativa.

É o relatório.



2) FUNDAMENTAÇÃO

Importa mencionar em princípio, que a fase de Parecer Prévio implica o recebimento regular da Proposição, aferida pela Diretoria Legislativa com base nos critérios estabelecidos no art. 196 do Regimento Interno, inclusive com relação ao acompanhamento obrigatório de cópia digitalizada, inclusive dos anexos.

O Projeto de Lei em comento visa criar uma autarquia municipal, e definir suas regras. Pois bem, as Autarquias são pessoas jurídicas de direito público **criadas por lei específica**, dotadas de autonomia administrativa, patrimonial e financeira, destinadas ao desempenho de atividades típicas da Administração Pública, de forma descentralizada.

A Constituição Federal de 1988, afirma no inciso XIX, de seu Art. 37, que somente por lei específica poderá ser criada um autarquia:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)](#)

[...]

XIX - somente por lei específica poderá ser criada autarquia e autorizada a instituição de empresa pública, de sociedade de economia mista e de fundação, cabendo à lei complementar, neste último caso, definir as áreas de sua atuação; [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)](#)

O objeto da proposição visa criar, por lei específica uma autarquia. E, a matéria insere-se no rol das competências legislativa municipais, porquanto trate de assunto de interesse local (art. 8, inciso I, da Lei Orgânica do Município de Parauapebas).

O Chefe do Poder Executivo tem a competência legislativa privativa para tal projeto, na medida em que a ele é dada a competência para iniciar o processo legislativo desta natureza, como dispõe o artigo 53, inciso II, V e VII, da Lei Orgânica Municipal:

Art. 53. São de iniciativa privativa do Prefeito as leis que disponham sobre:

II criação, extinção ou transformação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta, autárquica e fundacional;



V – organização administrativa, serviços públicos e de pessoal da administração; Alteração feita pelo Art. 1º. - Emenda à Lei Orgânica nº 1, de 26 de abril de 2016.

[..]

VII – criação, estruturação e atribuições dos órgãos da administração pública municipal.

O Projeto de Lei nº 02/2025, visa ainda revogar algumas atribuições da Secretaria Municipal de Serviços Urbanos e Ambientais, bem como extinguir a Secretaria Municipal de Habitação, uma vez que as atribuições da última Secretaria, passarão a compor parte das finalidades da pretensa Autarquia prevista no Projeto. Tais alterações foram previstas no Art. 17, da proposição.

A proposição visa ainda criar vários cargos comissionados, na estrutura da pretensa Autarquia. Por ser um assunto sensível, merece um tratamento mais detalhado. Assim, o próximo capítulo será dedicado ao tema.

2.1) DOS REQUISITOS CONSTITUCIONAIS EXIGÍVEIS PARA A CRIAÇÃO DE CARGOS EM COMISSÃO

De acordo com o *caput*, do Art. 3º¹, da Lei Municipal nº 4.231/2002, cargo público é o conjunto de atribuições e responsabilidade previstas na estrutura organizacional, cometido a um servidor. E, pelo princípio da legalidade, por óbvio deve ser criado por lei, e mais, deve haver denominação própria, quantitativo certo, retribuição pecuniária, e definição de suas devidas atribuições, em Lei.

A Constituição Federal de 1988, no inciso II, do art 37, afirma que “a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas

¹ Art. 3º. Cargo público é o conjunto de atribuições e responsabilidade previstas na estrutura organizacional, cometido a um servidor.

Parágrafo único. Os cargos públicos acessíveis a todos os brasileiros, e aos estrangeiros na forma da lei, são criados por lei em número certo, denominação própria e vencimentos pagos pelos cofres públicos.



PODER LEGISLATIVO
ESTADO DO PARÁ
CÂMARA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA ESPECIALIZADA DE ACESSORAMENTO LEGISLATIVO
PARECER JURÍDICO INTERNO Nº 04 / 2025

ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração”. Sendo 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 (inciso V, do art. 37 da CF).

Além disso, a Constituição Federal também prevê que “A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (Art. 37, *caput*).

De tais normas se abstrai a principiologia constitucional atinente à formação dos quadros de pessoal pela Administração Pública, seja ela federal, estadual ou municipal: como regra, o ingresso far-se-á por concurso público e, no que interessa ao presente caso, admite-se a livre nomeação e exoneração, em recrutamento amplo ou limitado, nos casos previstos em lei, para ocupação de cargos de provimento em comissão que possuam atribuições de **CHEFIA, DIREÇÃO OU ASSESSORAMENTO**, sendo a **fidúcia/confiança** elemento inerente e essencial ao cargo. Sendo a regra o ingresso por concurso público, a exceção deve ser interpretada restritivamente, sempre sob o crivo da razoabilidade, sob pena de burla à impessoalidade preconizada pela Constituição.

Dito isso, é de se destacar que o Supremo Tribunal Federal, discutiu quais seriam os requisitos constitucionais exigíveis para a criação de cargo em comissão, à luz do Art. 37, incisos I, II e V, da Constituição Federal de 1988, que seguem:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

I - os cargos, empregos e funções públicas são acessíveis aos brasileiros que preenchem os requisitos estabelecidos em lei, assim como aos estrangeiros, na forma da lei; [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)](#)



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 a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração; [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)](#)

[..]

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; [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)](#)

Em relação a criação de cargos comissionados, o Supremo Tribunal Federal, fixou a seguinte tese, no TEMA 1010:

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.

Consta-se que alguns dos cargos comissionados a serem criados pelo PL 02/2025 não têm em sua essência a fidúcia elemento inerente e essencial ao cargo, bem como não se enquadram como exercício de função de chefia, direção ou assessoramento. O que será debatido a seguir.



2.2) DAS INCONSTITUCIONALIDADES DOS CARGOS EM COMISSÃO DE CONTROLADOR INTERNO E DE ASSESSOR JURÍDICO:

O cargo de **CONTROLADOR INTERNO** não deve ser visto como de direção, chefia ou assessoramento, pois ele visa satisfazer funções rotineiras, em verdade visa controle/fiscalização dos atos do órgão. Ademais, o controle interno deveria ser exercido por servidor público efetivo, na medida em que trata-se de um cargo de atribuições técnicas. O Tribunal de Justiça de Minas Gerais já declarou a inconstitucionalidade de lei que almejava criar o cargo de controlador interno comissionado:

Ementa: Ação direta de inconstitucionalidade. (...) A investidura em cargo público depende, em regra, de aprovação prévia em concurso público, nos termos do art. 37, V, da Constituição da República. No entanto, há ressalva quanto aos cargos em comissão, destinados às atribuições de direção, chefia e assessoramento, declarados em lei de livre nomeação e exoneração. **6. AS ATRIBUIÇÕES DOS CARGOS DE AGENTE DE CONTROLE INTERNO, COORDENADOR DE SAÚDE BUCAL, SECRETÁRIO DE ASSISTÊNCIA JUDICIÁRIA, CONTROLADOR INTERNO, CONTADOR GERAL E CONTADOR DO FUNDO MUNICIPAL DE SAÚDE NÃO SÃO ATIVIDADES VINCULADAS A DIREÇÃO, CHEFIA OU ACESSORAMENTO.** Logo, escapam da excepcionalidade mencionada e somente podem ser providos por meio de concurso público. 7. Pretensão julgada parcialmente procedente para declarar a inconstitucionalidade de parte do Anexo I, da Lei Delegada municipal nº 1, de 2007, de Paracatu, rejeitada uma preliminar. (Ação Direta Inconst 1.0000.09.506791-4/000 - Relator(a): Des.(a) Caetano Levi Lopes - Data de Julgamento: 10/11/2010) . (grifou-se)

O Supremo Tribunal Federal já se posicionou pela inconstitucionalidade de leis que criaram cargos comissionados sem serem revestidos das características constitucionais para tal:

Ementa: AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. ADMINISTRATIVO. LEI MUNICIPAL. **CRIAÇÃO DE CARGOS EM COMISSÃO. ATRIBUIÇÕES NÃO INERENTES A NATUREZA DAS FUNÇÕES DE**



CHEFIA, ASSESSORAMENTO E DIREÇÃO. INCONSTITUCIONALIDADE RECONHECIDA PELO TRIBUNAL A QUO. INCIDÊNCIA DA SÚMULA 280 DESTA CORTE. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO. NÃO OPOSIÇÃO DE EMBARGOS DECLARATÓRIOS. SÚMULAS 282 E 356 DESTA CORTE. REEXAME DO CONJUNTO FÁTICO-PROBATÓRIO. SÚMULA 279 DO STF. AGRAVO REGIMENTAL DESPROVIDO. (...) In casu, o acórdão recorrido assim assentou: "Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei n.º 360, de 20 de janeiro de 2010 e Lei n.º 11/2000. Município de Tucunduva. **Criação de cargos em comissão que não se revestem das características e exigências constitucionais.** A faculdade de que dispõe a administração pública de criar cargos de livre nomeação e exoneração deve observar, além do princípio da legalidade, a disposição constitucional que determina a realização de concurso público de provas ou de provas e títulos para a investidura em cargos públicos, reservando-se a possibilidade de contratação pela via comissionada somente a determinadas exceções constitucionais, a fim de garantir o amplo acesso da comunidade aos cargos públicos, corolário que é do princípio da impessoalidade. Afronta aos artigos 8º, 19, caput e inciso I, caput, 20, caput e parágrafo 4º, e 32, caput, todos da Constituição Estadual, combinados com o artigo 37, incisos II e V, da Constituição Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade Julgada Procedente. Unânime." 6. Agravo regimental desprovido. (ARE 680288 AgR / RS - Relator(a): Min. LUIZ FUX - Julgamento: 26/06/2012 - Órgão Julgador: Primeira Turma - Publicação DJe-159 DIVULG 13-08-2012 PUBLIC 14-08-2012) Agravo regimental em recurso extraordinário com agravo. 2. Direito administrativo. 3. Criação de cargos em comissão por leis municipais. Declaração de inconstitucionalidade pelo TJRS por violação à disposição da Constituição estadual em simetria com a Constituição Federal. 3. É necessário que a legislação demonstre, de forma efetiva, que as atribuições dos cargos a serem criados se harmonizam com o princípio da livre nomeação e exoneração. Caráter de direção, chefia e assessoramento. Precedentes do STF. 4. Ausência de argumentos suficientes para infirmar a decisão agravada. 5. Agravo regimental a que se nega provimento. (ARE 656666 AgR / RS - RIO GRANDE DO SUL - Relator(a): Min. GILMAR MENDES - Julgamento: 14/02/2012 - Órgão Julgador: Segunda Turma - Publicação DJe-045 DIVULG 02-03-2012 PUBLIC 05-03-2012). **(grifou-se)**

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEIS 6.600/1998 (ART. 1º, CAPUT E INCISOS I E II), 7.679/2004 E 7.696/2004 E LEI COMPLEMENTAR 57/2003 (ART. 5º), DO ESTADO DA PARAÍBA. CRIAÇÃO DE CARGOS EM



COMISSÃO. I - Admissibilidade de aditamento do pedido na ação direta de inconstitucionalidade para declarar inconstitucional norma editada durante o curso da ação. Circunstância em que se constata a alteração da norma impugnada por outra apenas para alterar a denominação de cargos na administração judicial estadual; alteração legislativa que não torna prejudicado o pedido na ação direta. II - **Ofende o disposto no art. 37, II, da Constituição Federal norma que cria cargos em comissão cujas atribuições não se harmonizam com o princípio da livre nomeação e exoneração, que informa a investidura em comissão.** Necessidade de demonstração efetiva, pelo legislador estadual, da adequação da norma aos fins pretendidos, de modo a justificar a exceção à regra do concurso público para a investidura em cargo público. Precedentes. Ação julgada procedente. (ADI 3233 / PB - PARAÍBA - Relator(a): Min. JOAQUIM BARBOSA - Julgamento: 10/05/2007 - Órgão Julgador: Tribunal Pleno - Publicação DJe-101 DIVULG 13-09-2007 PUBLIC 14-09-2007 DJ 14- 09-2007 PP-00030 EMENT VOL-02289-01 PP-00091 RTJ VOL-00202-02 PP -00553) . **(grifou-se)**

EMENTA: CONSTITUCIONAL. CONCURSO PÚBLICO. CARGO EM COMISSAO. OFICIAL DE JUSTIÇA. Lei 12.499, de 12.12.94, do Estado de Goiás. C.F., art. 37, II. I. - Cargos de Oficial de Justiça instituídos em comissão: inconstitucionalidade. Somente os cargos que pressuponham o vinculo de confianca a autorizar a livre nomeação e exoneração e que podem ser instituídos em comissão, o que não ocorre com o cargo de Oficial de Justiça, sujeito a regra constitucional do concurso público. (C.F., art. 37, II). II. - Suspensão cautelar da eficacia do art. 2. da Lei 12.499, de 12.12.94, do Estado de Goiás. (ADI 1269 MC / GO - GOIÁS - Relator(a): Min. CARLOS VELLOSO - Julgamento: 26/05/1995 - Órgão Julgador: Tribunal Pleno - Publicação DJ 25-08-1995 PP-26022 EMENT VOL-01797-02 PP-00286)

EMENTA: Concurso público: plausibilidade da alegação de ofensa da exigência constitucional por lei que define cargos de Oficial de Justiça como de provimento em comissão e permite a substituição do titular mediante livre designação de servidor ou credenciamento de particulares: suspensão cautelar deferida. 1. A exigência constitucional do concurso público não pode ser contornada pela criação arbitrária de cargos em comissão para o exercício de funções que não pressuponham o vinculo de confiança que explica o regime de livre nomeação e exoneração que os caracteriza; precedentes. 2. Também não e de admitir-se que, a título de preenchimento provisório de vaga ou substituição do titular do cargo - que deve ser



de provimento efetivo, mediante concurso público -, se proceda, por tempo indeterminado, a livre designação de servidores ou ao credenciamento de estranhos ao serviço público. (ADI 1141 MC / GO - GOIÁS - Relator(a): Min. SEPÚLVEDA PERTENCE - Julgamento: 10/10/1994 - Órgão Julgador: Tribunal Pleno - Publicação DJ 04-11-1994 PP-29829 EMENT VOL-01765- 01 PP-00169)

Semelhante, também, a exegese propugnada por vários Tribunais de Justiça, por todos citam-se casos julgados pelo TJMG:

Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - MUNICÍPIO DE SÃO JOÃO DA LAGOA - CONTRATAÇÃO TEMPORÁRIA DE EXCEPCIONAL INTERESSE PÚBLICO - **CARGOS DE NATUREZA PERMANENTE E BUROCRÁTICOS** - CARGOS EM COMISSÃO - AUSÊNCIA DE FUNÇÃO TÍPICA DE CHEFIA, ACESSORAMENTO E DIREÇÃO - REPRESENTAÇÃO ACOLHIDA. **É inconstitucional o dispositivo de lei municipal que prevê a criação de cargos para fins de contratação temporária de excepcional interesse público de natureza permanente e funções burocráticas que podem ser satisfatoriamente atendidos com o devido planejamento, mediante concurso público.** É inconstitucional a norma que traduz hipóteses demasiadamente genéricas sem estabelecer limite temporário e condições para a contratação, o que vai de encontro aos princípios da acessibilidade e da necessidade de concurso público. Os cargos em comissão, de livre nomeação e exoneração, devem possuir caráter de assessoramento, chefia ou direção, e, ainda, demandar relação de confiança entre o servidor nomeado e o seu superior hierárquico. (Ação Direta Inconst 1.0000.11.034558-4/000 - Relator(a): Des.(a) Silas Vieira - Data de Julgamento: 25/07/2012)

Ementa: Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei do Município de Patrocínio. Exercício das atividades de Defensor Público pelo Procurador Geral do Município. Criação de cargos comissionados de pedagogo e encarregados de serviços. Inconstitucionalidade. Defensoria Pública. Instituição prevista apenas no âmbito da União, dos Estados e do Distrito Federal. Organização a cargo de lei complementar. Cargos de carreira a serem providos mediante concurso público. Vedação do exercício da advocacia aos Defensores Públicos. Encarregados de serviço e pedagogos. Funções de natureza profissional. Cargos subalternos ou eminentemente técnicos que integram a estrutura da administração. Ausência de



PODER LEGISLATIVO
ESTADO DO PARÁ
CÂMARA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA ESPECIALIZADA DE ACESSORAMENTO LEGISLATIVO
PARECER JURÍDICO INTERNO Nº 04 / 2025

fidúcia. Cargos de provimento efetivo mediante concurso. Normas declaradas inconstitucionais. Representação acolhida. - Os cargos públicos de encarregados de serviço e pedagogos encerram funções de natureza profissional - subalternas, no caso dos encarregados de serviços, e eminentemente técnicas, no caso dos pedagogos -, integrantes da estrutura da Administração Municipal. Em ambas as hipóteses não há atribuição de assessoramento, chefia ou direção e tampouco há que se falar em fidúcia, atributo característico dos cargos em comissão. Não se tratam, pois, de cargos de livre nomeação e exoneração, mas de cargos de provimento efetivo, cuja investidura só pode se dar, conforme comando constitucional (artigo 37, V, Constituição Federal, e artigo 23, da Constituição Estadual), por meio de concurso público. (Ação Direta Inconst 1.0000.09.489872-3/000 - Relator(a): Des.(a) Herculano Rodrigues - Data de Julgamento: 09/09/2009)

Ementa: CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE MALACACHETA. EMENDA PARLAMENTAR. CARGO DE DIREÇÃO DE ENTIDADE AUTÁRQUICA VINCULADA À ADMINISTRAÇÃO DIRETA. LIMITAÇÃO DA ESCOLHA À LISTA TRÍPLICE ELETIVA. IMPOSSIBILIDADE. FORMA DE NOMEAÇÃO DISPOSTA NO ARTIGO 37, II, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. OBSERVÂNCIA OBRIGATÓRIA DOS ENTES FEDERADOS DE TERCEIRO GRAU. 1. Salvo as exceções constitucionais (art. 37, IX, CF), a investidura em cargo ou emprego público, em todos os entes políticos, deve ser precedida de aprovação prévia em concurso público ou, excepcionalmente, pela livre nomeação e exoneração para os cargos em comissão, assim declarados em lei. 2. A dispensa do concurso possui razão de ser no caráter fiduciário do cargo, na estrita confiança que deve haver entre o autor da nomeação para o cargo e seu titular. Neste contexto, o princípio da separação e independência dos poderes e os mecanismos de interferência recíproca, que lhe são inerentes, impedem que o Legislativo crie obstáculos à livre nomeação dos cargos que estão na seara de confiança do Chefe do Executivo. 3. Estando o cargo em comissão conformado à estrutura e confiança do Poder nomeante, não se concilia à livre nomeação à escolha restrita de lista tríplice daqueles eleitos pela Assembléia Geral dos Servidores. (Ação Direta Inconst 1.0000.07.460309-3/000 – Relator(a): Des.(a) José Domingues Ferreira Esteves - Data de Julgamento: 22/04/2009)

Não basta que a lei crie o cargo, qualificando-o como de provimento comissionado, para a satisfação dos requisitos constitucionais que levam à excepcional



dispensa do concurso público: para que se afira se aquele cargo pode ser provido por livre nomeação, é necessário que se constate se ele, de fato, corresponde a uma atribuição de chefia, direção ou assessoramento, a exigir uma relação de confiança entre seu ocupante e a chefia do Executivo Municipal. Para tal aferição, a lei que cria o cargo deve estipular expressamente suas atribuições específicas, sob pena de total inocuidade das normas constitucionais que disciplinam tal forma de provimento, como já decidiu recentemente TJMG , *in verbis*:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEIS DO MUNICÍPIO DE BURITIZEIRO. QUADRO DE SERVIDORES MUNICIPAIS. CRIAÇÃO DE CARGOS COMMISSIONADOS. ATRIBUIÇÕES. PREVISÃO APENAS PARCIAL EM LEI. INCONSTITUCIONALIDADE. **CARGOS DESTINADOS AO DESEMPENHO DE ATIVIDADES ROTINEIRAS DA ADMINISTRAÇÃO.** PROVIMENTO AMPLO. IMPOSSIBILIDADE. HIPÓTESE RESERVADA PARA CARGOS EM COMISSÃO DESTINADOS ÀS ATRIBUIÇÕES DE DIREÇÃO, CHEFIA E ACESSORAMENTO. CONFLITO COM O PERMISSIVO CONSTITUCIONAL. REPRESENTAÇÃO ACOLHIDA. - Em relação às funções de confiança, restrita às atribuições de direção, chefia e assessoramento, o provimento se dará exclusivamente por servidores ocupantes de cargo efetivo. Quanto aos cargos em comissão, conquanto não se exija concurso público ou provimento exclusivo por servidores de carreira - a ressalva prevista na parte final do artigo 21, § 1º, e do artigo 23, da Constituição Mineira, prevê apenas que a lei que vier a disciplinar esse dispositivo, em nível estadual e municipal, assegure que um mínimo de cargos em comissão seja ocupado por servidores de carreira -, estão esses cargos igualmente reservados para atribuições de chefia, direção e assessoramento.- Ao dispor que as funções de confiança, exercidas exclusivamente por servidores ocupantes de cargo efetivo, bem como os cargos em comissão, dependerão de lei, que estabelecerá os casos, condições e (para as funções de confiança) os percentuais mínimos de provimento por servidores concursados, a Constituição Estadual está a exigir que a lei que institua o cargo comissionado preveja, também, suas atribuições, que devem ser necessariamente de direção, chefia e assessoramento. (Ação Direta Inconst 1.0000.09.508357-2/000 – Relator(a) Des.(a) Herculano Rodrigues - Data de Julgamento: 22/09/2010 - Data da publicação da súmula: 14/01/2011)

Noutras palavras, é inconstitucional não apenas a lei que cria cargo de provimento em comissão, de livre nomeação (portanto, sem concurso público), para



hipóteses de atribuições técnicas, que não sejam precipuamente de chefia, direção ou assessoramento, mas também as que não imbuídas do fator fidúcia.

Em relação a criação do cargo comissionado de **ASSESSOR JURÍDICO**, existe também vício jurídico insanável. Explica-se. O Projeto de Lei em comento, tenta criar um cargo comissionado de Assessor Jurídico, em uma Autarquia Municipal, quer dizer, totalmente desvinculado da Procuradoria Geral do Município. E, tal medida já fora realizada em outros Entes da Federação, e o Supremo Tribunal Federal, já declarou a INCONSTITUCIONALIDADE da ideia.

À guisa de ilustração, o Supremo Tribunal Federal (STF) julgou inconstitucionais dispositivos da Lei Complementar estadual (LC) 741/2019 de Santa Catarina que instituíram cargos em comissão de assessor jurídico, consultor jurídico e procurador jurídico na administração estadual. A decisão, unânime, foi proferida na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 6252.

Na linha de jurisprudência pacífica do Supremo Tribunal Federal, "O exercício da atividade de representação judicial e de consultoria jurídica no âmbito dos Estados e do Distrito Federal é de competência exclusiva dos Procuradores do Estado (art. 132, CF/88), sendo vedada a criação de Procuradoria Autárquica para a consultoria e o assessoramento jurídico das autarquias e fundações estaduais." (ADI 5215, Relato(a): ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 28/03/2019, Processo Eletrônico DJe-167 DIVULG 31-07-2019 PUBLIC 01 -08-2019).

Nesse contexto, observa-se a necessidade de observância do princípio da unicidade da Advocacia Pública, a qual deve ser desempenhada privativamente por Procuradores, no caso Municipais. Por isso, o STF, quando do julgamento da ADI 6252, declarou inconstitucional o art. 113, § 11, da Lei Complementar nº 741, de 2019, no que previu cargos de consultor jurídico, procurador jurídico e assessor jurídico a serem exercidos por comissionados não ocupantes do cargo de Procurador do Estado. Inclusive, quando do julgamento da ADI no 5.215/GO, a Suprema Corte firmou a tese segundo a qual "é inconstitucional a criação de Procuradorias Autárquicas no âmbito dos Estados e do Distrito Federal, em razão da violação à unicidade orgânica da advocacia pública estadual.

Dessa forma, a criação dos cargos comissionados de CONTROLADOR



INTERNO, e de ASSESSOR JURÍDICOS, contêm vícios insanáveis de INCONSTITUCIONALIDADE.

2.3) DA INCONSTITUCIONALIDADE DOS DEMAIS CARGOS COMISSIONADOS

Abstraindo-se as inconstitucionalidades insanáveis apontadas em relação aos pretensos cargos comissionados de Assessor Jurídico, e de Controlador Interno, é mister explicitar que os demais cargos, também apresentam vícios de inconstitucionalidades em sua criação, mas tais vícios são plenamente sanáveis, como será apresentado a seguir.

O Art. 9º, do Projeto de Lei em análise, aponta:

Art. 9º Ficam criados os cargos em comissão, de livre nomeação e exoneração, de Presidente, Vice-Presidente, Secretaria Executiva de Gabinete, Assessor Jurídico, Controlador Interno, Diretores, Gerentes, Coordenadores e Supervisores do IDUHRF, conforme estabelecido no artigo 8º e Anexo III desta Lei que trata da tabela de remunerações.

Ocorre que, não há em qualquer dispositivo, do texto normativo, a descrição das atribuições dos pretensos cargos comissionados, do Art. 9º. Em verdade, o §2º, do Art. 8º, da proposição, afirma expressamente que o Poder Executivo, regulamentará as atribuições dos cargos, o que atenta contra o inciso II, do Art. 37, da Constituição Federal de 1988, pois a criação de qualquer cargo público, pelo princípio da legalidade, deve ser criado por lei, e mais, deve haver denominação própria, quantitativo certo, retribuição pecuniária, e definição de suas devidas atribuições, em Lei:

Projeto de Lei nº 02/25

Art. 8º

[..]

§ 2º As competências, as atribuições do quadro de pessoal comissionado e das unidades que compõem a estrutura macro organizativa do IDUHRF serão regulamentadas via ato normativo próprio do Poder Executivo, observadas as legislações pertinentes e aplicadas aos servidores municipais;



Sendo assim, se **RECOMENDA** que o Poder Executivo proceda as devidas adequações ao Projeto, de modo a deixar explícitas, as atribuições de todos os cargos comissionados a serem criados.

2.4) DOS ASPECTOS ORÇAMENTÁRIOS

A criação da pretensa Autarquia, traz consigo um lógico aumento de despesas, o que atrai a aplicação das regras da Lei de Responsabilidade Fiscal, em especial os dispositivos que seguem:

Lei Complementar nº 101/00

Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de: (Vide ADI 6357)

I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subseqüentes;

II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

§ 1º Para os fins desta Lei Complementar, considera-se:

I - adequada com a lei orçamentária anual, a despesa objeto de dotação específica e suficiente, ou que esteja abrangida por crédito genérico, de forma que somadas todas as despesas da mesma espécie, realizadas e a realizar, previstas no programa de trabalho, não sejam ultrapassados os limites estabelecidos para o exercício;

II - compatível com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias, a despesa que se conforme com as diretrizes, objetivos, prioridades e metas previstos nesses instrumentos e não infrinja qualquer de suas disposições.

§ 2º A estimativa de que trata o inciso I do *caput* será acompanhada das premissas e metodologia de cálculo utilizadas.



§ 3º Ressalva-se do disposto neste artigo a despesa considerada irrelevante, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias.

[..]

Art. 17. Considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios. (Vide ADI 6357)

§ 1º Os atos que criarem ou aumentarem despesa de que trata o *caput* deverão ser instruídos com a estimativa prevista no inciso I do art. 16 e demonstrar a origem dos recursos para seu custeio. (Vide Lei Complementar nº 176, de 2020)

§ 2º Para efeito do atendimento do § 1º, o ato será acompanhado de comprovação de que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo referido no § 1º do art. 4º, devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, ser compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa. (Vide Lei Complementar nº 176, de 2020)

§ 3º Para efeito do § 2º, considera-se aumento permanente de receita o proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição. (Vide Lei Complementar nº 176, de 2020)

§ 4º A comprovação referida no § 2º, apresentada pelo proponente, conterà as premissas e metodologia de cálculo utilizadas, sem prejuízo do exame de compatibilidade da despesa com as demais normas do plano plurianual e da lei de diretrizes orçamentárias. (Vide Lei Complementar nº 176, de 2020)

§ 5º A despesa de que trata este artigo não será executada antes da implementação das medidas referidas no § 2º, as quais integrarão o instrumento que a criar ou aumentar. (Vide Lei Complementar nº 176, de 2020)

[..]

Analisando-se o documento Anexado ao Projeto de Lei nº 002/2025 (Relatório de Impacto Orçamentário e Financeiro)², é correto afirmar que ele não aponta a

²https://sapl.parauapebas.pa.leg.br/media/sapl/public/documentoacessorio/2025/43838/relatorio_de_impacto_de_despesa_com_pessoal_-_iduhf_no_002.pdf



estimativa do impacto orçamentário-financeiro, nos moldes do previsto no §2º, do Art. 16, da LRF, quer dizer, a estimativa não veio acompanhada das premissas e metodologias de cálculo utilizadas. Ademais, o documento também não observou o inciso I, do Art. 16 da LRF, na medida em que apenas realizou estimativa para o ano de 2025, quando a Lei afirma que ela deve também ser apresentada para os dois anos subsequentes.

Verifica-se ainda o descumprimento do art. 17 da LRF que trata das despesas obrigatórias de caráter continuado, como no caso vertente, que em seu § 1º exige a estimativa prevista no inciso I do art.16, bem como a **demonstração** da origem dos recursos para seu custeio e, ainda, no caso de seu § 2º que exige a **comprovação** de que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo referido no § 1º, do art. 4º, devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, ser compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa.

Observa-se que não foram cumpridas as condicionantes do §2º, do Art. 17, descritas nos §§ 3º, 4º e 5º, do citado artigo.

Ademais o inciso I, do §1º, do Art. 169, da Constituição Federal de 1988, determina que “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: se houver prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes”.

Ocorre que, da leitura do documento Anexado ao Projeto de Lei nº 002/2025 (Relatório de Impacto Orçamentário e Financeiro)³, não é possível entender que tal requisito tenha sido cumprido.

Desse modo, o Projeto apresentando não cumpre todos os requisitos exigidos

³https://sapl.parauapebas.pa.leg.br/media/sapl/public/documentoacessorio/2025/43838/relatorio_de_impacto_de_despesa_com_pessoal_-_iduhf_no_002.pdf



PODER LEGISLATIVO
ESTADO DO PARÁ
CÂMARA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA ESPECIALIZADA DE ACESSORAMENTO LEGISLATIVO
PARECER JURÍDICO INTERNO Nº 04 / 2025

pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101-2000), e infringe ainda o inciso I, do §1º, do Art. 169, da Constituição Federal de 1988.

O Art. 21, do Projeto de Lei nº 02/2025, aponta que a Lei é composta por 05 (cinco), Anexos:

Art. 21. Esta lei é composta pelos seguintes Anexos:

- I- Anexo I - Organograma;
- II- Anexo II – Quadro Organizacional da Estrutura;
- III- Anexo III - Tabela de Vencimentos;
- IV- Anexo IV – Alterações do PPA e LDO de 2025;
- V- Anexo V - Alterações da LOA de 2025.

Ocorro que, na Aba Documentos Acessórios, do SAPL (Sistema de Apoio ao Processo Legislativo), só existem 03 (três) Anexos, acostados, quais sejam, o Anexo I⁴, o Anexo II⁵, e o Anexo III⁶.

Dessa forma, é correto afirmar que a análise dos aspectos orçamentários, relativos as questões de alterações ao PPA, e a LDO (Anexo IV), bem como os atinentes a modificações da LOA (Anexo V), não podem ser analisadas no Projeto de Lei, devido a falta da citada documentação essencial. Sendo assim, se **RECOMENDA** que o Poder Executivo encaminhe ao Poder Legislativo, os Anexos IV e V, do Projeto de Lei nº 02/25.

⁴ https://sapl.parauapebas.pa.leg.br/media/sapl/public/documentoacessorio/2025/43834/anexo_i_iduhrf_.pdf

⁵ https://sapl.parauapebas.pa.leg.br/media/sapl/public/documentoacessorio/2025/43835/anexo_ii_iduhrf_.no.pdf

⁶ https://sapl.parauapebas.pa.leg.br/media/sapl/public/documentoacessorio/2025/43836/anexo_iii_iduhrf.pdf



3) CONCLUSÃO:

Diante de todo o exposto esta Procuradoria Especializada de Assessoramento Legislativo dado que **NÃO** atendidos os aspectos da legalidade e constitucionalidade, entende, conclui e opina pela, **INCONSTITUCIONALIDADE & ILEGALIDADE**, do Projeto de Lei nº 02/2025, de acordo com os fundamentos apontados alhures.

Ressalte-se que, no decorrer do Parecer, foram apresentadas algumas **RECOMENDAÇÕES** destinadas a afastar determinadas **ILEGALIDADES** e **INCONSTITUCIONALIDADES**.

Considerando as várias modificações a serem realizadas no Projeto e o fato de que não caberia ao Poder Legislativo proceder Emendas, como, por exemplo, para descrever as atribuições dos cargos a serem criados, **RECOMENDA-SE**, por fim, que o Poder Executivo apresente um **SUBSTITUTIVO** ao Projeto de Lei nº 02/2025, com o objetivo de corrigir os erros sanáveis e eliminar os insanáveis.

É o parecer, s.m.j.

Parauapebas, 22 de janeiro de 2025.

Cícero Carlos Costa Barros

Procurador

Mat. 562323

Júlio César Fernandes Carneiro

Procurador-Geral

Portaria nº 002/2025