



PARECER JURÍDICO Nº 08 / 2025

PROJETO DE LEI Nº 03/2025, DE AUTORIA PREFEITO, QUE AUTORIZA O PODER EXECUTIVO A CRIAR A FUNDAÇÃO MUNICIPAL DE CULTURA E TURISMO DE PARAUAPEBAS – FUNCULT, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.

1) RELATÓRIO

Trata-se do Projeto de Lei nº 003-2025, de autoria do Prefeito, que autoriza o Poder Executivo a criar a Fundação Municipal de Cultura e Turismo de Parauapebas – FUNCULT, 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

2.1) DA COMPETÊNCIA E DA INICIATIVA LEGISLATIVAS

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 objeto da proposição visa autorizar, por lei específica, a criação de uma Fundação. 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.

2.2) DA AUTORIZAÇÃO E DA ATUAÇÃO DA FUNCULT

O Projeto de Lei em comento visa autorizar o Poder Executivo, a criar a Fundação Municipal de Cultura e Turismo de Parauapebas – FUNCULT, de acordo com Art. 1º, do Projeto de Lei nº 03/25, que segue:



PODER LEGISLATIVO
ESTADO DO PARÁ
CÂMARA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA ESPECIALIZADA DE ACESSORAMENTO LEGISLATIVO
PARECER JURÍDICO INTERNO Nº 05 / 2025

Art. 1º Pela presente lei, o Município de Parauapebas, através do Poder Executivo Municipal, fica autorizado a criar a Fundação Municipal de Cultura e Turismo de Parauapebas - FUNCULT, entidade destinada ao desempenho de atividades de culturais e turísticas, com sede e foro na cidade de Parauapebas e jurisdição em todo o Estado do Pará.

Inicialmente, é de se observar que o Art. 1º, visa autorizar a criação da pretensa Fundação. Ocorre que, tal autorização não está de acordo com o ordenamento jurídico pátrio, como será demonstrado a seguir.

Da leitura do Art. 1º, é correto afirmar que a Fundação, terá **jurisdição** EM TODO O ESTADO DO PARÁ. Primeiramente, o termo jurisdição não seria o correto a ser utilizado, e não se trata de um preciosismo jurídico, pois, a jurisdição é exercida pelo Poder Judiciário, e não pelo Poder Executivo, o último desempenha atribuições. A Jurisdição é a função do Poder Judiciário de promover a pacificação de conflitos entre indivíduos. E, o Art. 16 do Código de Processo Civil afirma que, “a jurisdição civil é exercida pelos juízes e pelos tribunais em todo o território nacional, conforme as disposições deste Código”:

Código de Processo Civil (Lei 13.105-2005):

Art. 16. A jurisdição civil é exercida pelos juízes e pelos tribunais em todo o território nacional, conforme as disposições deste Código.

Dessa forma, o Art. 1º do Projeto de Lei nº 03/25, atenta contra o Art. 16, do Código de Processo Civil, quando afirma que a Fundação terá jurisdição. Fora isso, o citado dispositivo do Projeto, dispõe ainda que a Fundação terá suas funções desenvolvidas em todo o Estado do Pará.

Ocorre que, os Municípios não possuem competência para legislar ou exercer atribuições sobre todo o território estadual. A competência territorial do município é limitada aos seus próprios limites geográficos.

A Constituição Federal define a organização político-administrativa do Brasil, distribuindo as competências entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios. A atuação de um ente municipal em território de outro ente federativo poderá ocorrer apenas em situações excepcionais, tais como, celebração de convênios ou parcerias com outros entes



federativos, atuação em consórcios intermunicipais, conforme previsto no art. 241¹ da CF, o que não parece ser o caso da pretensa Fundação.

É correto afirmar que a previsão de atuação estadual, como a prevista no Art. 1º, é **inconstitucional**, uma vez que fere o princípio federativo e a autonomia dos Entes Federados, de acordo com o *caput*, do Art. 1º c/c *caput*, do Art. 18, da Constituição Federal de 1988.

Dessa forma, **RECOMENDA-SE** a alteração do Art. 1º, de modo a retirar do texto o termo jurisdição, substituindo pela palavra atribuição. Bem como limitar a atuação da Fundação aos limites territoriais do Município de Parauapebas.

A FUNCULT visa ser uma Fundação de Direito Público (Art. 2º, do PL 03/25), sendo assim, deve ser **autorizada a sua criação por lei específica**, de acordo com o previsto no inciso XIX, do Art. 37, da Constituição Federal de 1988:

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

Por fim, ainda em relação ao Art. 1º, é de se destacar outra **INCONSTITUCIONALIDADE**, qual seja, as áreas de atuação da Fundação foram previstas em uma eventual Lei Ordinária, quando a Constituição Federal exige uma Lei Complementar (Art. 37, inciso XIX, da CF-88).

Sendo assim, **RECOMENDA-SE** que o Poder Executivo, encaminhe ao Poder Legislativo, um **Projeto de Lei Complementar, no qual constem as áreas de atuação da**

¹ Art. 241. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos. [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)](#)



pretensa Fundação.

Interpretando o Art. 37, inciso XIX, da Constituição Federal de 1988, o Supremo Tribunal Federal, na ADI 4.985, afirmou que “A lei específica autorizadora da criação das estatais é a ordinária, restringindo-se a exigência de lei complementar aos casos expressamente elencados na Constituição da República. No inc. XIX do art. 37 da Constituição, alterado pela Emenda Constitucional 19/1998, ao ser determinada a edição de **lei complementar para a regulamentação das áreas de atuação, o poder constituinte derivado fez alusão tão somente às fundações.** A interpretação gramatical deixa certo que a expressão ‘neste último caso’, no singular, refere-se ao antecedente ‘fundação’. A interpretação sistemática da Constituição também permite concluir não ser necessária a edição de lei complementar para a definição da atuação de empresas públicas ou sociedades de economia mista”².

Em relação a questão da atuação da Fundação, é de se observar que o inciso V, do Art. 3º, do Projeto de Lei nº 03/25, também é **INCONSTITUCIONAL**, na medida em que afirma que ela terá a competência/atribuição de “dinamizar a integração do turismo local com o turismo regional e retomar a condução de estratégias políticas de interesse local e regional visando o incremento da atividade”. E, tal autorização atenta contra o Art. 30, inciso I, da Constituição Federal, uma vez que se ultrapassa do interesse local, para o interesse regional, quer dizer, não cabe ao Município tratar de temas de interesses regionais. Por isso, **RECOMENDA-SE** a supressão ou modificação do inciso V, do Art. 3º, do Projeto em comento, de modo a deixá-lo restrito ao tema de interesse local.

O Projeto de Lei nº 03/2025, visa extinguir a Secretaria Municipal de Cultura e a Secretaria Municipal de Turismo – SEMTUR (Art. 24 e Art. 26, do Projeto de Lei nº 03/25).

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

² [ADI 4.895, voto da rel. min. Cármen Lúcia, j. 7-12-2020, P, DJE de 4-2-2021.]



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

De acordo com o *caput*, do Art. 3º³, da Lei Municipal nº 4.231/2002, cargo público é o conjunto de atribuições e responsabilidades 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 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

³ Art. 3º. Cargo público é o conjunto de atribuições e responsabilidades 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 05 / 2025

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 preencham 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 ativi-



dades 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 pelo menos um dos cargos comissionados a serem criados pelo PL 03/2025 não têm em sua essência a fidúcia elemento inerente e essencial ao cargo, bem como não se enquadra como exercício de função de chefia, direção ou assessoramento. O que será debatido a seguir.

2.4) DA INCONSTITUCIONALIDADE DO CARGO EM COMISSÃO DE ASSESSOR JURÍDICO:

O cargo comissionado de **ASSESSOR JURÍDICO**, não deve ser visto como de direção, chefia ou assessoramento, pois ele visa satisfazer funções rotineiras na administração, de modo que realiza consultorias, entre outras tarefas jurídicas, quer dizer, trata-se de um cargo que desenvolve atribuições técnicas, e o elemento fidúcia/confiança não é inerente a ele.

Ademais, as atividades deveriam ser exercidas 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 comissionado de Secretário de Assistência Jurídica:

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 ASSESSORAMENTO. 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



PODER LEGISLATIVO
ESTADO DO PARÁ
CÂMARA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA ESPECIALIZADA DE ACESSORAMENTO LEGISLATIVO
PARECER JURÍDICO INTERNO Nº 05 / 2025

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 COMISSÃO. 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 vínculo de confiança a autorizar a livre nomeação e exoneração e que podem ser instituídos em comissão, o que não ocorre com o cargo



PODER LEGISLATIVO
ESTADO DO PARÁ
CÂMARA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA ESPECIALIZADA DE ACESSORAMENTO LEGISLATIVO
PARECER JURÍDICO INTERNO Nº 05 / 2025

de Oficial de Justiça, sujeito a regra constitucional do concurso público. (C.F., art. 37, II). II. - Suspensão cautelar da eficácia 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)

E M E N T A: 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 vínculo de confiança que explica o regime de livre nomeação e exoneração que os caracteriza; precedentes. 2. Também não é 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



PODER LEGISLATIVO
ESTADO DO PARÁ
CÂMARA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA ESPECIALIZADA DE ACESSORAMENTO LEGISLATIVO
PARECER JURÍDICO INTERNO Nº 05 / 2025

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 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



PODER LEGISLATIVO
ESTADO DO PARÁ
CÂMARA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA ESPECIALIZADA DE ACESSORAMENTO LEGISLATIVO
PARECER JURÍDICO INTERNO Nº 05 / 2025

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 ASSESSORAMENTO. 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,



PODER LEGISLATIVO
ESTADO DO PARÁ
CÂMARA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA ESPECIALIZADA DE ACESSORAMENTO LEGISLATIVO
PARECER JURÍDICO INTERNO Nº 05 / 2025

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.

Por fim, a criação do cargo comissionado de **ASSESSOR JURÍDICO** totalmente desvinculado da Procuradoria Geral do Município, atenta contra a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.

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 do cargo comissionado de ASSESSOR JURÍDICO, contém vícios insanáveis de INCONSTITUCIONALIDADES.

2.5) DA INCONSTITUCIONALIDADE DOS DEMAIS CARGOS COMISSIONADOS

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

O *caput*, do 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, Diretores, Gerentes, Coordenadores e Supervisores da Fundação Municipal de Cultura e Turismo de Parauapebas - FUNCULT, conforme estabelecido no artigo 8º e Anexo III desta Lei que trata da tabela de remuneração:

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 03/25

Art. 8º

[..]

§ 2º As competências, as atribuições do quadro de pessoal comissionado e das unidades que compõem a estrutura macro organizativa da Fundação 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, para que assim se possa também avaliar, caso a caso, se são cargos com características de cargos comissionados (direção, chefia ou assessoramento).

2.6) DOS ASPECTOS ORÇAMENTÁRIOS

A autorização para a criação da Fundação, 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 subsequentes;

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



PODER LEGISLATIVO
ESTADO DO PARÁ
CÂMARA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA ESPECIALIZADA DE ACESSORAMENTO LEGISLATIVO
PARECER JURÍDICO INTERNO Nº 05 / 2025

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 003/2025 (Relatório de Impacto Orçamentário e Financeiro)⁴, é correto afirmar que ele não aponta a 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”.

⁴https://sapl.parauapebas.pa.leg.br/media/sapl/public/documentoacessorio/2025/43839/impacto_de_despesa_com_pessoal_-_funcult_-_no_003.pdf



Ocorre que, da leitura do documento Anexado ao Projeto de Lei nº 003/2025 (Relatório de Impacto Orçamentário e Financeiro)⁵, não é possível entender que tal requisito tenha sido cumprido.

Desse modo, o Projeto apresentando não cumpre todos os requisitos exigidos 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. 23, do Projeto de Lei nº 03/2025, aponta que a Lei é composta por 05 (cinco), Anexos:

Art. 23. 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 I⁶, o Anexo II⁷, e o Anexo III⁸.

Dessa forma, é correto afirmar que a análise dos aspectos orçamentários, relativos as questões de alterações do PPA e LDO de 2005 (Anexo IV), bem como os atinentes a modificações da LOA de 2025 (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 03/25.

⁵https://sapl.paraapebas.pa.leg.br/media/sapl/public/documentoacessorio/2025/43839/impacto_de_despesa_c_om_pessoal_-_funcult_-_no_003.pdf

⁶https://sapl.paraapebas.pa.leg.br/media/sapl/public/documentoacessorio/2025/43827/anexo_i_funcult_.pdf

⁷https://sapl.paraapebas.pa.leg.br/media/sapl/public/documentoacessorio/2025/43828/anexo_ii_funcult_.pdf

⁸https://sapl.paraapebas.pa.leg.br/media/sapl/public/documentoacessorio/2025/43829/anexo_iii_funcult_no.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 03/2025, 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 03/2025, com o objetivo de corrigir os erros sanáveis e eliminar os insanáveis.

RECOMENDA-SE ainda, que o Poder Executivo encaminhe ao Poder Legislativo, um **Projeto de Lei Complementar**, no qual constem as áreas de atuação da pretensa Fundação, para que assim, se cumpra o Art. 37, inciso XIX, da Constituição Federal de 1988, uma vez que o dispositivo constitucional exige que a área de atuação de uma Fundação deve ser prevista em Lei Complementar, e o Projeto de Lei nº 03/25⁹, se aprovado, será uma Lei Ordinária.

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

⁹ O Art. 1º do Projeto de Lei nº 03/25, definiu a área de atuação da Fundação: “Art. 1º Pela presente lei, o Município de Parauapebas, através do Poder Executivo Municipal, fica autorizado a criar a Fundação Municipal de Cultura e Turismo de Parauapebas - FUNCULT, entidade destinada ao **desempenho de atividades de culturais e turísticas**, com sede e foro na cidade de Parauapebas e jurisdição em todo o Estado do Pará.”