



**PARECER Nº. 044/2024, DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO,
LEGISLAÇÃO E JUSTIÇA**

Ementa: Parecer favorável ao Projeto de Lei nº 046/2024, de autoria da Mesa Diretora

1. RELATÓRIO

O Projeto de Lei n.º 046/2024, apresentado pela Mesa Diretora, divide entre os cargos de advogados desta Casa as funções administrativas e legislativas da Câmara, atribuindo a cada um dos cargos a responsabilidade principal por cada área.

As atividades administrativas são definidas pelo artigo 2º do projeto, definido como “aquito relativo ao assessoramento jurídico em procedimentos administrativos, consultas jurídicas de cunho administrativo da Câmara, processos licitatórios, de dispensa ou inexigibilidade de licitação, proposições de iniciativa à Mesa Diretiva, elaboração de contratos,” entre outros assuntos correlatos.

Já no artigo 3º ficou definida a área legislativa como sendo “aquito relativo ao Regimento Interno, Código de Ética, proposições que não sejam de iniciativa da Mesa Diretiva, manifestações em Ações Direta de Inconstitucionalidade, consultas jurídicas relacionadas a proposições, elaboração de documentos relativo ao processo legislativo, assessoramento jurídico aos parlamentares em sua função legislativa” entre outros assuntos correlatos.

O projeto também propõe alterar a Lei Municipal nº 2.221/2022, para o fim de adequar as atribuições de cada um dos cargos, sendo o cargo de advogado, atualmente com 36 horas de carga horária semanal o responsável pela atividade legislativa e o advogado com 30 horas responsável pela atividade administrativa.

O projeto fixa, ainda, que o Analista Legislativo/Direito prestará auxílio para ambos os advogados.

O parecer jurídico concluiu pela possibilidade de tramitação do presente projeto de lei.



REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL
PODER LEGISLATIVO DO MUNICÍPIO DE GUAÍRA
ESTADO DO PARANÁ



2. VOTO DA RELATORA

Uma norma é constitucional quando está em conformidade material e formal com a Constituição Federal.

Paulo Bonavides leciona que:

o controle formal é, por excelência, um controle estritamente jurídico. Confere ao órgão que o exerce a competência de examinar se as leis foram elaboradas de conformidade com a Constituição, se houve correta observância das formas estatuídas, se a regra normativa não fere a competência deferida constitucionalmente a um dos poderes, enfim, se a obra do legislador ordinário não contravém preceitos constitucionais pertinentes à organização técnica dos poderes ou às relações horizontais e verticais desses poderes, bem como dos ordenamentos estatais respectivos, como sói acontecer nos sistemas de organização federativa do Estado.¹

No controle formal, em síntese, analisa-se o processo legislativo, portanto, além do próprio rito, deve-se analisar a competência para propor e aprovar tal matéria.

A competência do Município está prevista no art. 30, I e III, da Constituição Federal:

*Art. 30. Compete aos Municípios:
I - legislar sobre assuntos de interesse local;*

Por se tratar de norma municipal, também se deve observar as disposições da Constituição do Estado do Paraná. Nesta norma, o art. 17, I, em atenção ao princípio da simetria, replica o comando da Carta Magna, conferindo competência ao Município para legislar sobre assunto local:

*Art. 17. Compete aos Municípios:
I - legislar sobre assuntos de interesse local;*

Por fim, o projeto está dentre as matérias de competência do Município, nos termos do art. 20, I, da Lei Orgânica do Município de Guaíra:

Art. 20 Compete ao Município:

¹ BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 31. ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2016. p. 304.



REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL
PODER LEGISLATIVO DO MUNICÍPIO DE GUAÍRA
ESTADO DO PARANÁ



I - legislar sobre assuntos de interesse local, entre outros:

No quesito competência legislativa, verifico que a matéria abordada no Projeto de Lei n.º 046/2024 está inserida no rol legiferante reservado aos municípios.

No tocante à iniciativa, importante observar o disposto nos artigos 51, IV e 52, XIII, da Constituição Federal:

Art. 51. Compete privativamente à Câmara dos Deputados:

IV – dispor sobre sua organização, funcionamento, polícia, criação, transformação ou extinção dos cargos, empregos e funções de seus serviços, e a iniciativa de lei para fixação da respectiva remuneração, observados os parâmetros estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias;

Art. 52. Compete privativamente ao Senado Federal:

XIII - dispor sobre sua organização, funcionamento, polícia, criação, transformação ou extinção dos cargos, empregos e funções de seus serviços, e a iniciativa de lei para fixação da respectiva remuneração, observados os parâmetros estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias;

Em nível federal, compete a cada Casa do Congresso Nacional dispor sobre o seu funcionamento e organização. Aplicando o princípio da simetria, a Constituição do Estado do Paraná, em seu artigo 54, III, confere à Assembleia Legislativa competência privativa para dispor sobre seus funcionamento e seus cargos:

Art. 54. Compete, privativamente, à Assembleia Legislativa:

III - dispor sobre sua organização, funcionamento, polícia, criação, transformação ou extinção dos cargos, empregos e funções de seus serviços, e a iniciativa de lei para fixação da respectiva remuneração, observados os parâmetros estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias;

A Lei Orgânica Municipal, da mesma forma, replica o comando constitucional, conferindo à Câmara Municipal a competência exclusiva para dispor sobre a sua organização e funcionamento, em seu artigo 29, VII:

Art. 29 Compete exclusivamente, a Câmara Municipal, entre outras, as seguintes atribuições:



REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL
PODER LEGISLATIVO DO MUNICÍPIO DE GUAÍRA
ESTADO DO PARANÁ



VII - dispor sobre sua organização, funcionamento, polícia, criação, transformação ou extinção de cargos, empregos e funções de seus serviços e fixar a respectiva remuneração;

Portanto, a competência de iniciativa de lei que trate sobre a organização e funcionamento da Câmara, da criação, transformação ou extinção de seus cargos, lhe é exclusiva. Ainda, dentro de sua estrutura organizacional, disciplinada pelo Regimento Interno, compete privativamente à Mesa propor tais projetos de lei, conforme dispõe o art. 36, XIII, “a”, 1 e 3:

Art. 36. Compete à Mesa, dentre outras atribuições estabelecidas em lei, neste Regimento ou por resolução da Câmara:

XIII – propor à Câmara projetos dispendo:

a) privativamente, sobre:

1 – sua organização, funcionamento e polícia;

3 – criação, transformação ou extinção de cargos e funções de seus serviços;

O presente projeto de lei foi proposto pela Mesa Diretora, único órgão legitimado para tanto. Portanto, o projeto está adequado, formalmente, à Constituição Federal, Constituição do Estado do Paraná e Lei Orgânica Municipal, além de estar tramitando dentro dos termos fixados pelo Regimento Interno desta Casa. Por fim, atento para o fato de que o projeto de lei foi redigido em observância ao disposto na Lei Complementar nº 95/1998. Com isso, posso concluir que o projeto de lei é formalmente constitucional.

Cabe então, analisar se o projeto é materialmente constitucional. “O parâmetro material refere-se ao conteúdo das normas constitucionais. Assim, o conteúdo de uma norma infraordenada não pode ser antagônico ao de sua matriz constitucional”.² Novamente me sirvo dos ensinamentos de Paulo Bonavides, para quem:

“O controle material de Constitucionalidade é delicadíssimo em razão do elevado teor de politicidade de que se reveste, pois incide sobre o conteúdo da norma. Desce ao fundo da lei, outorga a quem o exerce competência com que decidir sobre o teor e a matéria da regra jurídica, busca acomodá-la aos cânones da Constituição, ao seu espírito, à sua filosofia, aos seus princípios políticos fundamentais.”³

² ARAUJO, Luiz Alberto David; NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano. **Curso de Direito Constitucional:** atualizada até a EC n. 62/2009. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 45.

³ BONAVIDES, Paulo, op. cit., p. 306.



REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL
PODER LEGISLATIVO DO MUNICÍPIO DE GUAÍRA
ESTADO DO PARANÁ



A organização funcional, as atribuições dos cargos que compõe o quadro de servidores do Poder Legislativo está inserido nas atribuições atípicas da Câmara, pois trata-se de matéria afeita ao Direito Administrativo. A Constituição Federal confere independência e harmonia aos poderes da república, que no âmbito municipal resume-se ao Poder Executivo e Legislativo.

Para exercer essa independência, o Poder Legislativo necessariamente deverá praticar atos próprios da Administração Pública, quando deverá observar os princípios, dentre outros, constantes no *caput* do artigo 37, da Constituição Federal:

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:

Como já visto, compete à própria Câmara criar ou transformar seus cargos. Essa modificação deve atender ao princípio da legalidade, portanto, o projeto de lei, por si só, já atende a tal comando. Mas também observo que o projeto em análise é uma forma de atender ao princípio da eficiência ao separar as funções legislativas das administrativas, o que indica uma otimização dos trabalhos da assessoria jurídica, resultando em uma melhor prestação dos serviços prestados à Câmara Municipal e, consequentemente, à população de Guaíra. A divisão possibilitará maior eficiência aos trabalhos dos advogados, permitindo maior foco e especialização em cada função específica.

Dividir as atribuições jurídicas pode evitar conflitos de interesse, assegurando que as funções sejam exercidas de forma impessoal e ética. Advogados designados especificamente para o assessoramento legislativo ou administrativo poderão atuar de maneira mais adequada e imparcial em suas atribuições, evitando decisões enviesadas por interesses conflitantes. Em resumo, esta divisão homenageia os princípios da impessoalidade, da moralidade e da segregação de funções.

Cumpre observar, ainda, que o projeto de lei propõe apenas a divisão de atribuições dentro do mesmo cargo de advogado, já existente na estrutura administrativa da Câmara Municipal. A divisão das atividades entre assessoramento legislativo e administrativo não implica a criação de uma nova posição funcional, mas apenas uma organização interna de atividades, para melhor eficiência e adequação às necessidades da Câmara. Portanto, essa reorganização de funções não caracteriza a criação de um novo cargo.



REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL
PODER LEGISLATIVO DO MUNICÍPIO DE GUAÍRA
ESTADO DO PARANÁ



A Administração Pública pode reorganizar suas atividades dentro do que permite a legislação vigente, desde que não altere a essência do cargo já existente. Neste caso, não há alteração nos requisitos de ingresso, no nível hierárquico, nem nas atribuições essenciais do cargo de advogado. A divisão de funções é uma forma de detalhar e adaptar as atividades já previstas para o cargo, respeitando o princípio da legalidade, sem que se configure uma alteração substancial que caracterize um novo cargo ou elevação de nível. Alterações nas tarefas de um cargo, quando destinadas a organizar e dividir atividades internamente, não configuram criação ou elevação de nível do cargo. Se a estrutura funcional e remuneratória permanece inalterada e o cargo não passa a exigir novas qualificações ou atribuições incompatíveis com as originais, a divisão de atividades é vista como uma organização legítima da Administração.

O projeto respeita as prerrogativas estabelecidas para o cargo de advogado, sem adicionar novas funções ou qualificações que indiquem uma elevação de nível ou transformação do cargo. O cargo de advogado permanece o mesmo, com as mesmas prerrogativas e responsabilidades previstas pela legislação, apenas com a distribuição interna das atividades.

Em conclusão, o projeto de lei não cria novo cargo nem eleva o cargo de advogado a outro nível. Trata-se de uma reorganização das atividades para garantir eficiência no exercício das funções da Câmara Municipal, sem que isso altere a natureza jurídica, as atribuições, os requisitos de ingresso, o nível hierárquico ou a estrutura remuneratória do cargo. A proposta, portanto, está em conformidade com os princípios e normas constitucionais e legais que regem a organização da Administração Pública.

Pelas razões aqui expostas, concluo que o projeto de lei é constitucional, de modo que meu **voto é favorável a sua tramitação**, com a emenda proposta.

Sala de Reuniões, em 6 de novembro de 2024.

Tereza Camilo dos Santos
TEREZA CAMILO DO SANTOS
Presidente/Relatora



REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL
PODER LEGISLATIVO DO MUNICÍPIO DE GUAÍRA
ESTADO DO PARANÁ



3. PARECER DA COMISSÃO - FAVORÁVEL

A Vereadora Karina Bach acompanha o voto da relatora, sendo a conclusão da Comissão de Constituição, Legislação e Justiça pela admissibilidade do projeto de lei n.º 046/2024.

Sala de Reuniões, em 6 de novembro de 2024.

KARINA BACH
Secretária

Lido na sessão de 11.11.2024