



**ESTADO DO MARANHÃO  
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO  
ASSESSORIA**

**CONTROLE nº 149008/2016**

**OFÍCIO nº 722/2016-CHGG**

**ASSUNTO: Projeto de Lei que dispõe sobre criação de vagas no quadro de cargos efetivos do Corpo de Bombeiros Militar do Estado do Maranhão**

**Parecer nº 695/2016-PGE/MA**

**I – RELATÓRIO**

Trata-se de Ofício oriundo do Gabinete do Governador, solicitando análise de Projeto de Lei que dispõe sobre criação de vagas no quadro efetivo do Corpo de Bombeiros Militar do Maranhão.

Porém, vindo os documentos a esta Assessoria Especial/PGE, observou-se que, além da Minuta do referido Projeto de Lei, também foram encaminhadas Minuta de Medida Provisória que “dispõe sobre o efetivo da Polícia Militar do Maranhão” e Minuta de Medida Provisória, esta do Corpo de Bombeiros, que visa estabelecer critérios e condições para assegurar o ingresso nos Quadros de Oficiais de Administração (QOA), de Oficiais Especialistas (QOE), assim como as promoções nos referidos quadros.

Eis, em síntese, o relatório.

**PARECER nº 695/2016 – ASS-PGE/MA**

*W*



ESTADO DO MARANHÃO  
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO  
ASSESSORIA

II – FUNDAMENTAÇÃO

Conforme destacado supra, foram remetidas à análise desta Procuradoria 01 (um) Projeto de Lei e 02 (dois) Projetos de Medida Provisória.

Inicialmente, far-se-á a análise da Minuta do Projeto de Lei, que visa alterar “o efetivo disposto no Quadro de Cargos Efetivos do Corpo de Bombeiros Militar do Maranhão”, e da primeira Minuta de Medida Provisória, que “dispõe sobre o efetivo da Polícia Militar do Maranhão”.

Observa-se que ambos os projetos têm por finalidade a extinção de alguns cargos e a criação de outros cargos, no âmbito do Corpo de Bombeiros Militar do Maranhão e da Polícia Militar do Maranhão. Portanto, diante do objeto coincidente, far-se-á a análise conjunta dos mencionados projetos.

É de se reconhecer que a Constituição Estadual exige que a estruturação de órgãos estaduais seja efetivada por lei, *verbis*:

Art. 43. São de iniciativa privativa do Governador do Estado as leis que disponham sobre:

(...)

V – criação, estruturação e atribuições das Secretarias de Estado ou órgãos equivalentes e **outros órgãos da administração pública estadual**” (Grifamos)

Em se tratando de Medida Provisória, não há nenhuma vedação na Constituição Estadual (art. 42, §2º) quanto à adoção desse instrumento normativo para criação de cargos na estrutura do Poder Executivo, já tendo o Supremo Tribunal Federal decidido pela possibilidade de sua utilização com tal finalidade, conforme se verifica do seguinte precedente, aplicável *mutatis mutandis* à situação ora apresentada, *litteris*:

PARECER nº 695/2016 – ASS-PGE/MA



**ESTADO DO MARANHÃO  
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO  
ASSESSORIA**

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 2º DA LEI N. 11.075/2004. CRIAÇÃO DE CARGOS E FUNÇÕES GRATIFICADAS NO MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO. POSSIBILIDADE DE FUSÃO DE PROJETO DE LEI EM PROJETO DE CONVERSÃO DE MEDIDA PROVISÓRIA EM LEI QUANDO PROPOSTOS PELA MESMA AUTORIDADE. A CRIAÇÃO DE CARGOS EM COMISSÃO E DE FUNÇÕES GRATIFICADAS IMPUGNADA FOI ACOMPANHADA DE ESTIMATIVA DE DESPESA E DA RESPECTIVA FONTE DE CUSTEIO E NÃO IMPORTA CONTRARIEDADE AOS PRINCÍPIOS DO CONCURSO PÚBLICO E DA PROPORCIONALIDADE. AÇÃO JULGADA IMPROCEDENTE. (STF, ADI 3942, Relator(a): Min. CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, julgado em 05/02/2015, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-040 DIVULG 02-03-2015 PUBLIC 03-03-2015)**

Feitas, pois, tais observações quanto à forma do Projeto de Lei e do Projeto de Medida Provisória que visam à criação de cargos no âmbito do Corpo de Bombeiros e da Polícia Militar, passa-se à análise de seu conteúdo.

Observa-se, a partir do texto constitucional federal, que a matéria relacionada ao Corpo de Bombeiros e à Polícia Militar encontra regramento em diversos dispositivos cogentes em relação aos quais não pode haver afastamento do projeto de lei ora em análise. Senão, vejamos:

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

(...)

XXI - normas gerais de organização, efetivos, material bélico, garantias, convocação e mobilização das polícias militares e corpos de bombeiros militares;

(...)

Art. 42. Os membros das Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares, instituições organizadas com base na hierarquia e disciplina, são militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios.

§ 1º Aplicam-se aos militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios, além do que vier a ser fixado em lei, as disposições do art. 14, § 8º; do art. 40, § 9º; e do art. 142, §§ 2º e 3º, cabendo a lei

**PARECER n° 695/2016 – ASS-PGE/MA**



**ESTADO DO MARANHÃO  
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO  
ASSESSORIA**

estadual específica dispor sobre as matérias do art. 142, § 3º, inciso X, sendo as patentes dos oficiais conferidas pelos respectivos governadores.

(...)

Art. 144. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos:

I - polícia federal;

II - polícia rodoviária federal;

III - polícia ferroviária federal;

IV - polícias civis;

V - polícias militares e corpos de bombeiros militares.

(...)

§ 5º - Às polícias militares cabem a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública; aos corpos de bombeiros militares, além das atribuições definidas em lei, incumbe a execução de atividades de defesa civil.

§ 6º - As polícias militares e corpos de bombeiros militares, forças auxiliares e reserva do Exército, subordinam-se, juntamente com as polícias civis, aos Governadores dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios.

Tendo em vista que os Projetos de Lei e de Medida Provisória ora apresentados à análise têm por objeto a criação de cargos no âmbito dessas Corporações, verifica-se que os mesmos não transbordam desses limites constitucionais.

É de se considerar, ainda, que a estruturação de órgãos públicos se encontra na esfera de organização que têm os entes públicos para melhor prestar o serviço público à comunidade.

Porém, as minutas ora analisadas vieram desacompanhadas de demonstração do impacto orçamentário-financeiro, que é exigido segundo as normas da Constituição Federal, da Lei de Responsabilidade Fiscal, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei Orçamentária Anual.

PARECER nº 695/2016 – ASS-PGE/MA



**ESTADO DO MARANHÃO  
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO  
ASSESSORIA**

Sendo assim, *ad cautelam*, antes do prosseguimento na tramitação do Projetos de Lei e de Medida Provisória em questão, relativamente à criação de cargos no âmbito das respectivas Corporações, indispensável a remessa dos mesmos à Secretaria de Estado do Planejamento e Orçamento (SEPLAN), para que sejam observadas as normas de regência sobre a matéria.

Sobre o tema, assim estabelece o **art. 169 da Constituição Federal**, *verbis*:

**Art. 169. A despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar.**

§ 1º 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**:

I - **se houver prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes**;

II - **se houver autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias**, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista.

Além disso, deve-se ressaltar as normas dispostas na **Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal)**, a exemplo dos dispositivos a seguir transcritos:

Art. 15. Serão consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público a geração de despesa ou assunção de obrigação que não atendam o disposto nos arts. 16 e 17.

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

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

**PARECER nº 695/2016 – ASS-PGE/MA**



**ESTADO DO MARANHÃO  
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO  
ASSESSORIA**

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.

(...)

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.

§ 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.

§ 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.

(...)

§ 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.

§ 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.

(...)

Art. 18. Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como despesa total com pessoal: o somatório dos gastos do ente da

**PARECER nº 695/2016 – ASS-PGE/MA**



**ESTADO DO MARANHÃO  
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO  
ASSESSORIA**

Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência.

§ 1º Os valores dos contratos de terceirização de mão-de-obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos serão contabilizados como "Outras Despesas de Pessoal".

§ 2º A despesa total com pessoal será apurada somando-se a realizada no mês em referência com as dos onze imediatamente anteriores, adotando-se o regime de competência.

Art. 19. Para os fins do disposto no *caput* do art. 169 da Constituição, a despesa total com pessoal, em cada período de apuração e em cada ente da Federação, não poderá exceder os percentuais da receita corrente líquida, a seguir discriminados:

(...)

II - Estados: 60% (sessenta por cento);

(...)

§ 1º Na verificação do atendimento dos limites definidos neste artigo, não serão computadas as despesas:

I - de indenização por demissão de servidores ou empregados;

II - relativas a incentivos à demissão voluntária;

III - derivadas da aplicação do disposto no inciso II do § 6º do art. 57 da Constituição;

IV - decorrentes de decisão judicial e da competência de período anterior ao da apuração a que se refere o § 2º do art. 18;

V - com pessoal, do Distrito Federal e dos Estados do Amapá e Roraima, custeadas com recursos transferidos pela União na forma dos incisos XIII e XIV do art. 21 da Constituição e do art. 31 da Emenda Constitucional nº 19;

VI - com inativos, ainda que por intermédio de fundo específico, custeadas por recursos provenientes:

a) da arrecadação de contribuições dos segurados;

b) da compensação financeira de que trata o § 9º do art. 201 da Constituição;

c) das demais receitas diretamente arrecadadas por fundo vinculado a tal finalidade, inclusive o produto da alienação de bens, direitos e ativos, bem como seu superávit financeiro.

§ 2º Observado o disposto no inciso IV do § 1º, as despesas com pessoal decorrentes de sentenças judiciais serão incluídas no limite do respectivo Poder ou órgão referido no art. 20.

PARECER nº 695/2016 – ASS-PGE/MA



**ESTADO DO MARANHÃO  
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO  
ASSESSORIA**

Art. 20. A repartição dos limites globais do art. 19 não poderá exceder os seguintes percentuais:

(...)

II - na esfera estadual:

(...)

c) 49% (quarenta e nove por cento) para o Executivo;

(...)

Registre-se que a não observância do disposto nos artigos supracitados conduz à nulidade dos atos que acarretem aumento de despesa com pessoal, por força do art. 21, I, do citado diploma legal, abaixo reproduzido:

Art. 21. É nulo de pleno direito o ato que provoque aumento da despesa com pessoal e não atenda:

I - as exigências dos arts. 16 e 17 desta Lei Complementar, e o disposto no inciso XIII do art. 37 e no § 1º do art. 169 da Constituição;

(...)

Ainda no que se refere aos mencionados Projetos de criação de cargos, relevante anotar que, nas justificativas anexas, verifica-se que uma das finalidades é propiciar a ascensão profissional na carreira militar.

A respeito, deve-se registrar que esta Procuradoria Geral do Estado já exarou, sobre o tema, 03 (três) Pareceres, a saber, Parecer nº 494/2015-PGE-MA, Parecer nº 647/2015-PGE-MA e Parecer nº 187/2016-PGE/MA (docs. anexos), cujas disposições devem ser consideradas, seja antes da aprovação dos respectivos projetos, seja por ocasião da concessão das promoções na carreira.

Recomenda-se, por fim uma revisão gramatical no texto dos referidos Projetos e das respectivas Exposição de Motivos, para adequação à boa técnica legislativa e ao vernáculo.

Em um segundo momento, passa-se a analisar a Minuta de Medida Provisória, também do Corpo de Bombeiros, que visa estabelecer critérios e condições

**PARECER nº 695/2016 – ASS-PGE/MA**





**ESTADO DO MARANHÃO  
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO  
ASSESSORIA**

para assegurar o ingresso nos Quadros de Oficiais de Administração (QOA), de Oficiais Especialistas (QOE), assim como as promoções nos referidos quadros.

Inicialmente, em relação às promoções, reitere-se o que já fora exposto supra, ratificando, mais uma vez, o entendimento esposado por esta Procuradoria nos Pareceres nº 494/2015-PGE-MA, nº 647/2015-PGE-MA e nº 187/2016-PGE/MA (docs. anexos).

No que concerne aos demais aspectos, ou seja, definição de critérios e condições para assegurar o ingresso nos Quadros de Oficiais de Administração (QOA) e de Oficiais Especialistas (QOE), aqui, mais uma vez, faz-se remissão ao Parecer nº 187/2016-PGE/MA, no qual esta PGE já esclareceu sobre a impossibilidade de provimento derivado de promoção, o que violaria o art. 37, II, da Constituição Federal.

### **III – CONCLUSÃO**

Ante o exposto, considerando toda a fundamentação explicitada, opina-se pela possibilidade de criação de cargos no âmbito do Corpo de Bombeiros Militar do Maranhão e da Polícia Militar do Maranhão, desde que observadas **todas** as cautelas expostas no presente Parecer, especialmente no tocante à remessa à Secretaria de Estado do Planejamento e Orçamento para fins de demonstração do impacto orçamentário-financeiro, que é exigido segundo as normas da Constituição Federal, da Lei de Responsabilidade Fiscal, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei Orçamentária Anual.

Além disso, ratifica-se, mais uma vez, o entendimento esposado por esta Procuradoria nos Pareceres nº 494/2015-PGE-MA, nº 647/2015-PGE-MA e nº 187/2016-PGE/MA, cujas disposições devem ser consideradas, seja antes da aprovação dos respectivos projetos, seja por ocasião da concessão das promoções na carreira.

**PARECER nº 695/2016 – ASS-PGE/MA**



**ESTADO DO MARANHÃO  
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO  
ASSESSORIA**

Recomenda-se, outrossim, uma revisão gramatical no texto dos referidos Projetos de criação de cargos e das respectivas Exposição de Motivos, para adequação à boa técnica legislativa e ao vernáculo.

No que concerne ao Projeto de Medida Provisória do Corpo de Bombeiros, que visa estabelecer critérios e condições para assegurar o ingresso nos Quadros de Oficiais de Administração (QOA), de Oficiais Especialistas (QOE), assim como as promoções nos referidos quadros, aqui, mais uma vez, faz-se remissão ao Parecer nº 187/2016-PGE/MA, no qual esta PGE já esclareceu sobre a impossibilidade de provimento derivado de promoção, o que violaria o art. 37, II, da Constituição Federal.

É o parecer, S. M. J.

São Luís (MA), 16 de junho de 2016.

*Lorena Duailibe Carvalho*  
**LORENA DUAILIBE CARVALHO**  
Chefe da Assessoria Especial  
do Procurador-Geral do Estado

APROVO O PARECER:  
EM: 16/06/2016

*Rodrigo Maia Rocha*  
Procurador-Geral do Estado

PARECER nº 695/2016 – ASS-PGE/MA