



CÂMARA MUNICIPAL

CNPJ 77.778.629/0001-91

Legis/ativo moderno e transparente!



Parecer Jurídico – Cargos do Executivo – criação e reestruturação.

Interessado: Excelentíssimo Senhor Vereador **Marcus Vinicius Braz Santos**.

Origem: Câmara Municipal de Itapejara D'Oeste, Estado do Paraná.

RELATÓRIO

1. Trata-se de pedido do Senhor Vereador Presidente desta elevada Casa de Leis.
2. Solicita análise jurídica acerca dos Projetos de Lei Municipal nº 076/2021 e nº 077, de 18/10/2021.
3. Dos referidos Projetos de Lei Municipais, extraem-se a seguinte Sumula: ***“Regulamenta as atribuições dos Cargos efetivo no quadro de pessoal da administração pública municipal, da Lei Municipal nº 1.638/2016 – Plano de Cargos, Carreiras e Remuneração – PCCR dos Servidores Públicos Municipais de Itapejara D'Oeste e dá outras providências”***; ***“Cria e Amplia vagas para cargo efetivo no quadro de pessoal da administração pública municipal, altera o anexo I da Lei Municipal nº 1.638/2016 – Plano de Cargos, Carreiras e Remuneração – PCCR dos Servidores Públicos Municipais de Itapejara D'Oeste e dá outras providências”***.
4. E o necessário a relatar. Em seguida, exara-se o opinativo.

ANÁLISE JURIDICA

5. Analisando-se o teor dos Projetos de Lei, percebe-se que haverá mudanças na Lei nº 1.638/2016, de 23 de março de 2016. De fato, no artigo 1º do P. L. nº 076/2021, constam atribuições, relativamente ao cargo de: MOTORISTA I, Merendeira, Serviço de Limpeza, Servente Escolar, Enfermeiro (a), Engenheiro (a) Civil, Fisioterapeuta, Nutricionista. No outro P. L. vislumbra-se mudanças também em cargos do Poder Executivo.
6. Superado este ponto, é cediço e ululante que está expresso na Lei Orgânica Municipal, de 02/04/1990, o seguinte: ***“Art. 49. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer Vereador ou Comissão da Câmara, ao Prefeito Municipal e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Lei Orgânica”***. Há, pois, vários agentes que podem dar início ao competente *processus* legislativo. E esse deve ser rigorosamente respeitado, pena de nulidade e vício. É de se observar que a regra geral, a praxe, e que cabem aos Senhores Vereadores a competência legislativa. Não obstante, o paragrafo primeiro do suprarreferido artigo 49 estabelece a competência privativa do Prefeito, enumerando nos três incisos que leis que disponham sobre cargos públicos do Poder Executivo devem ter início pelo Alcaide Vilmar Schmoller:

- "I - Cria ao de cargos, funções ou empregos públicos na Administração direta e indireta do Poder Executivo, ou o aumento de sua remuneração;
- II - Servidores públicos do Poder Executivo, seu regime jurídico e provimento de cargos;
- III - Criação, estruturação e atribuições das secretarias municipais e órgãos da administração pública municipal".

Assim, a **regulamentação das atribuições** dos quadros do funcionalismo Público Municipal de Itapejara D'Oeste, Estado do Paraná, cabe exclusivamente ao chefe do Poder Executivo Municipal, ou seja, ao Senhor Prefeito Vilmar Schmoller. Ora, se assim não fizesse o Senhor Prefeito, a alteração na supracitada *lex* padeceria de inconstitucionalidade. Ora, a Administração Pública é escrava do Princípio da Legalidade, conforme artigo 88 da Lei Orgânica Municipal e somente a Lei em Sentido Estrito é que deve nortear as atribuições dos cargos. Esta pode ser formal ou material. Em elucidativa explica ao, os referidos doutrinadores do Direito ensinam:

"Por sua vez, a inconstitucionalidade pode decorrer da não observância do processo determinado para elaboração normativa, quando teríamos uma inconstitucionalidade formal, ou de uma contradição entre o conteúdo da lei e o da Lei Fundamental, havendo aí um caso de inconstitucionalidade material. Canotilho nos ensina que a inconstitucionalidade formal incide sobre "o ato normativo enquanto tal, independentemente de seu conteúdo, e tendo em conta o processo seguido para sua exteriorização",



CÂMARA MUNICIPAL

CNPJ 77.778.629/0001-91

Legislativo moderno e transparente

PODER LEGISLATIVO



caso em que o ato seria viciado nos seus pressupostos, no seu processo de forma ao e em sua forma final. Já a inconstitucionalidade material advinda de vícios de conteúdo do ato normativo, "viciadas são as disposições ou normas singularmente consideradas" (MACEDO, Regina Maria. FERARI, Nery. Controle de Constitucionalidade das Leis Municipais. 3ª ed. São Paulo: RT, 2003, p. 25).

Nesse caso, a **alteração do regime jurídico** de servidores consiste em titularidade exclusiva do Prefeito Municipal, Sr. Vilmar Schmoller, visto que "[...] matérias de iniciativa reservada a determinado titular com exclusividade, de sorte que o ato será inválido quando a iniciativa legislativa for tomada por outro titular" (SILVA, Jose Afonso da. Manual do Vereador. 3ª ed., São Paulo: Malheiros Editores Ltda, 1997, p. 107).

E também: "Uma lei municipal somente valida se tiver sido elaborada de acordo com a Constituição e a Lei Orgânica, observado rigorosamente o processo legislativo" (FERREIRA, Edilio. Processo Legislativo. Revista de Direito Administrativo aplicado. Curitiba: Genesis, nº 8, mar. 1996, p. 63). Para não restar qualquer sombra de dúvidas. Acerca dos requisitos para recebimento de um Projeto de Lei, colhe-se da doutrina: "O titular da iniciativa precisa ter competência para a apresentação do projeto. Não qualquer pessoa que pode propor projeto de lei. Somente são legítimas para isto aquelas pessoas ou órgãos aos quais a lei outorgar esse poder". Diante do exposto, salvo melhor juízo, entendo que se coaduna com a Legislação Municipal (artigo 49, §1º, incisos I, II e III, da Lei Orgânica Municipal) a competência do Senhor Prefeito Municipal Schmoller para encaminhar a essa Casa de Leis o Projeto de Lei.

Por fim, vale ressaltar o artigo 64, inciso IV, da Lei Orgânica Municipal: "**Prefeito Municipal compete: IV - Regulamentar Leis**". No mesmo sentido, os seguintes incisos: "**Expedir os atos referentes a situação funcional dos servidores**". E o artigo 91 do mesmo *codex* determina submissão a Lei, referente aos cargos públicos municipais. Portanto, não se verifica nenhum vício formal ou material nos Projetos de Lei que poderia suscitar eventual inconstitucionalidade, já que é preciso regulamentar os dois cargos para bem atendimento ao público e observância do Princípio da Eficiência e Legalidade, insculpidos tanto na Lei Maior de 1988 quanto na Lei Orgânica, para que os servidores tenham segurança jurídica.

CONCLUSÃO

7. Diante do exposto, salvo melhor juízo, entendo que se coaduna com os Princípios da Administração Pública contidos no artigo 37, *caput*, da Constituição Federal, bem como na Legislação Municipal, em especial o artigo 49, §1º, da Lei Orgânica Municipal, o teor dos Projetos de Lei do Poder Legislativo. Ressalva quanto à criação de vários cargos, do P. L. nº 77/2021, de 18/10/2021, pois a Lei nº 173/2020 é expressa na vedação de cargos, cf. já demonstrado em outros pareceres desta Assessoria Jurídica. Oportuno destacar:

"Art. 8º Na hipótese de que trata o art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios afetados pela calamidade pública decorrente da pandemia da Covid-19 ficam proibidos, até 31 de dezembro de 2021, de: **II - criar cargo, emprego ou função que implique aumento de despesa**".

No Ofício nº 352/2021, de 20/10/2021, que veio o Projeto de Lei não se diz se haverá aumento de despesas ou não. Isso seria louvável para a escorreita compreensão da *quaestio*, mas que pode ser solucionada pela atuação das Comissões. Na **Justificativa** do Poder Executivo constou: "**Na área da saúde como é de conhecimento geral, estamos com déficit de funcionários, estando utilizando de processo seletivo para Conimis para suprir a necessidade, porém como sabemos, isto não é suficiente, portanto é necessário aumentar o quadro de servidores neste Departamento, [...]**". Ora, se for para a saúde não/sim haveria/á, *in thesi* e *ad argumentandum tantum*, problema maior e jurídico exegético na interpretação pela Corte de Contas e Poder Judiciário, mas para os demais Departamentos pode ocorrer óbice pela Lei Complementar nº 173/2020. Até porque: "**§ 5º O disposto no inciso VI do caput deste artigo não se aplica aos profissionais de saúde e de assistência social, desde que relacionado a medidas de combate à calamidade pública referida no caput cuja vigência e efeitos não ultrapassem a sua duração**".

entre tais hipóteses, avulta aquela encartada no inciso II do artigo em glosa, que estatui a vedação de criação de cargos que acarretem aumento de despesa. Com efeito, há entendimentos, nesse sentido posicionamento de parecer oriundo da Confederação Nacional dos Municípios, de número 001/2021, de que a vedação ali posta é absoluta, independente da criação de cargo não ensejar aumento de despesa, o que afastaria hipóteses de reestruturação de cargos, mediante compensação destes, que não implique qualquer mensuração a maior de despesa.

Todavia, conforme será detidamente explanado, a norma em tela, leia-se inciso II, do art. 8º, da Lei Complementar nº 173/2020, quando proíbe a criação de cargos somente assim está fazendo quando há aumento despesa. Esta, aliás, é a interpretação teleológica da norma, que deve prevalecer, ao reverso da interpretação literal, a qual o entendimento exposto no mencionado parecer simploriamente conduz.

Disse o Tribunal de Contas do Paraná, Tribunal Pleno, Acórdão nº 3255/20, j. 11/11/2020, de Consulta, processo nº 639007/20:

Deve-se levar em consideração que, numa interpretação teleológica, há a possibilidade de sempre se atribuir um propósito às normas. No caso em tela, a finalidade pretendida pelo legislador é cristalina; visando minimizar o impacto futuro sobre as finanças públicas, decidiu-se coibir o crescimento de gastos com pessoal e a criação de despesas obrigatórias até 31/12/2021.

Como bem observado pela Coordenadoria Geral de Fiscalização, “a nova norma não traz limitação temporal e não há como prever agora os percentuais de despesa com pessoal de 1 (um), 2 (dois) ou 3 (três) anos futuros. Logo, não teria lógica razoável aguardar três anos e verificar que os atos emitidos nos 180 dias finais do mandato anterior resultaram em aumento no terceiro ano do mandato seguinte, para então promover-se a anulação daqueles atos”.

Entendo, portanto, que há vedação de aumento nominal (a expedição de atos que criem despesas independentemente da variação percentual da despesa total com pessoal), ressalvadas as exceções previstas legalmente.

[...]

Quarto questionamento: As hipóteses previstas nos incisos II, III e IV, do art. 8º da Lei Complementar 173/2020, podem ser implementadas, caso não exceda a despesa com pessoal e encargos fixada na Lei Orçamentária? As vedações constantes dos incisos II e III são essencialmente direcionadas aos entes federativos, na condição de legisladores; já as do inciso IV, estão dirigidas ao Administradores, na sua gestão de pessoal.

Estipularam-se proibições, visando à disciplina fiscal e à contenção de despesas, e as exceções às restrições, dispostas no inciso IV, objetivam evitar eventual prejuízo ou paralisação dos serviços públicos.

A rigor, uma proposição legislativa que implique em criação de cargos, empregos ou funções públicas ou reestruture carreira, promulgada após o início de vigência da LC 173/2020 (28/05/2020), gerando aumento de despesa, não pode ser implementada. Ocorre que não é toda criação de cargo ou função ou alteração de estrutura de carreira que implica em aumento de despesa.

Por exemplo, tem-se que a transformação administrativa de cargos efetivos, de livre nomeação e funções comissionadas, cujos recursos para seus provimentos estão inseridos na LOA em outros cargos efetivos e de livre nomeação também vagos, não importa necessariamente em incremento de despesa com pessoal. Como exposto em parecer da Procuradoria-Geral do Distrito Federal quanto ao tema,

(...) não se vislumbra óbice aos rearranjos que a Administração Pública, não raro, se encontra na contingência de realizar no que diz com os cargos de chefia, direção e assessoramento, para se acomodar às necessidades sempre dinâmicas do complexo aparelho estatal, consistentes na transformação ou realocação de cargos, como, por exemplo, na transformação de um cargo em comissão anteriormente ocupado em dois outros com remunerações inferiores, desde que a soma das despesas com os novos cargos não ultrapassem a despesa do cargo objeto da transformação.

Deveras, se a finalidade das proibições se traduz na contenção do aumento de despesas que não sejam destinadas às medidas de enfrentamento à Pandemia da Covid-19 e a norma legal permite a reposição de cargos de chefia, direção e assessoramento que não implique aumento de despesas, a exegese consubstanciada na impossibilidade de transformação desses cargos (sem aumento de despesa) não resistiria ao filtro do princípio constitucional da razoabilidade ou proporcionalidade (subprincípio da adequação), na medida em que o “plus” proibitivo não se converteria em maior higidez fiscal e, além disso, menoscabaria a autonomia política de que gozam os entes federativos periféricos e as inerentes capacidades de autogoverno e autoadministração (Artigos 1º, 18 e 25 da CF/88). (...) Portanto, tendo em vista que hipotética proibição de transformações e realocações que não impliquem aumento de despesa – não expressa no texto legal – não contribui para a finalidade da norma e, ao revés, mitiga normas e valores constitucionais centrais à configuração que a CF/88 conferiu à República Federativa do Brasil, imperioso se afigura afastá-la do sentido e alcance da norma em tela.

[...]

Portanto, há a possibilidade de criação de despesas com pessoal dentro do período de até 31/12/2021, desde que exista prévia compensação mediante aumento de receita ou redução de despesa; relevante destacar que as medidas de compensação deverão ser permanentes.



Handwritten signature in green ink.

O Decreto-Lei nº 4.657/1942 (Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro), visando à pacificação social, estabelece, em seu artigo 5º, que “na aplicação da lei, o juiz atenderá aos fins sociais a que ela se dirige e às exigências do bem comum”; já em seu artigo 22, caput, está disposto que “na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados”. Autorizada está, portanto, dentro dos parâmetros legais, uma flexibilização interpretativa das normas, as quais podem ser adaptadas e compatibilizadas às necessidades sociais porventura existentes quando de sua aplicação, com o indispensável respeito à coletividade.

É cediço que a pandemia de coronavírus veio a sobrecarregar diversos órgãos públicos, cujos gestores perceberam em curto espaço de tempo um considerável aumento de produtividade por parte dos servidores, resultado da incessante tentativa de se acompanhar o ritmo do acréscimo exorbitante de trabalho.

Entre os critérios interpretativos solucionadores de antinomias jurídicas está o da especialidade, de modo que, diante desse fenômeno pandêmico peculiar que se vivencia, sem precedentes na história recente, ponderando num critério de razoabilidade e proporcionalidade, excepcionalmente avalio que, em tese, na esfera do orçamento de cada instituição, onde houver a premente exigência de se efetuar ajustes e remanejamentos orçamentários para se atender às necessidades que notoriamente forem onerosas, isso pode ser levado a efeito, desde que observados os parâmetros legais.

Nesse cenário, planejamentos criteriosos merecem ser respeitados, ou seja, compreendendo e não estando alheio às necessidades fáticas dos Administradores públicos em um momento tão sensível como o atual, tenho para mim que tais remanejamentos podem ser atendidos e concretizados, porém dentro da margem de tolerância prevista legalmente, em atendimento ao interesse público.

Desse modo, concluo que as hipóteses previstas nos incisos II, III e IV do artigo 8º da LC 173/2020 não podem ser implementadas, salvo se atendida a margem estabelecida legalmente para cada entidade/instituição”. (Griphamos).

Município de Itapejara D'Oeste, Estado do Paraná, aos vinte e dois dias do mês de outubro do ano dois mil vinte e um de nosso senhor Jesus Cristo.



OTAVIO AUGUSTO INACIO MASSIGNAN
OTAVIO AUGUSTO INACIO MASSIGNAN
OAB/PR nº 79037

Advogado da Câmara Municipal de Itapejara D'Oeste