

Porto Alegre, 19 de julho de 2021.

Orientação Técnica IGAM nº 17.497/2021.

I. O Poder Legislativo do Município de Itaqui solicita ao IGAM análise do Projeto de Lei nº 36, de 2021, que dispõe sobre a estrutura administrativa do Poder Executivo, na forma que específica.

II. A iniciativa do presente projeto de lei está correta, atendendo o disposto na alínea “f” do art. 53 da Lei Orgânica do Município.

Do conteúdo do PL:

A justificativa não elenca cada alteração feita na legislação de pessoal e órgãos da Administração, apenas se atreve a informar que está havendo redução de secretarias e cargos.

A proposição revoga leis que disponha sobre a matéria e estabelece nova lei sobre a estrutura de órgãos e cargos do Executivo, mas ainda permanece em vigor as Leis nº 1799, de 1990 e 1755, de 1990.

Quanto ao conteúdo do Projeto, em razão da premência de tempo, sua análise tomará como base o disposto na justificativa. Neste sentido, cabe tecer algumas considerações:

Acerca das secretarias e demais órgãos, o Prefeito poderá dispor sobre a fusão, desmembramento e extinção de Secretarias e demais órgãos componentes da Estrutura da Administração Pública local, tendo em vista que a matéria organizacional, em si, decorre de um processo de desconcentração administrativa. A desconcentração permite a ele também criar Secretarias e seus órgãos internos¹.

¹ (...) Utiliza-se a expressão desconcentração para indicar essa ampliação do número de órgãos públicos, com a repartição e dissociação de competências. A expressão indica esse fenômeno de ampliação quantitativa do número de titulares das competências e de redução qualitativa da intensidade e da extensão de suas atribuições. Ou seja, quanto maior o número de órgãos administrativos no âmbito de um sujeito, tanto menos concentradas são as competências, o que implica menor amplitude de atribuições para cada órgão. FILHO, Marçal Justen. *Curso de direito administrativo*. 9ª ed., São Paulo: Revista dos



No tocante aos cargos em comissão, encontra-se na via da exceção ao concurso público (indicação de ressalva), tendo em conta que a combinação dos incisos II e V do art. 37², com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998, aponta para o seu uso, por livre nomeação da autoridade a que ele se vincula, desde que para o exercício de chefia, direção ou assessoramento.

Essa livre nomeação, contudo, não implica liberdade ampla e irrestrita da autoridade responsável pela nomeação, pois o cargo em comissão igualmente se prende ao que determina o §1º do art. 39³, onde consta que a fixação de seu vencimento deve levar em conta a natureza, complexidade, grau de responsabilidade, peculiaridades e condições de investidura, marcando esses elementos como componentes necessários para a sua estruturação orgânica.

Da mesma forma, o cargo em comissão conecta-se com os princípios da administração pública, sob o ângulo de sua aderência, conforme é possível observar junto às decisões do Supremo Tribunal Federal que deram base à Súmula Vinculante nº 13⁴, que veda, independentemente de haver lei específica, a nomeação de cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau.

Tribunais, 2013, p. 271.

² 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:

..
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;**

...
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;**

³ Art. 39. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão conselho de política de administração e remuneração de pessoal, integrado por servidores designados pelos respectivos Poderes. §1º A fixação dos padrões de vencimento e dos demais componentes do sistema remuneratório observará:

I a natureza, o grau de responsabilidade e a complexidade dos cargos componentes de cada carreira;
II os requisitos para a investidura;

III as peculiaridades dos cargos.

⁴ A nomeação de cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, inclusive, da autoridade nomeante ou de servidor da mesma pessoa jurídica investido em cargo de direção, chefia ou assessoramento, para o exercício de cargo em comissão ou de confiança ou, ainda, de função gratificada na administração pública direta e indireta em qualquer dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, compreendido o ajuste mediante designações recíprocas, viola a Constituição Federal.



Observa-se, por consequência, que o cargo em comissão é exceção à regra do concurso público, porém a nomeação de sua titularidade fica condicionada à complexidade de suas atribuições, à responsabilidade estratégica de seus resultados, às condições para a sua investidura, agregando-se, aqui, o nível de escolaridade, e as peculiaridades para o seu exercício funcional (nessa ordem orgânica), sem se afastar dos princípios que regem a administração pública, focando atividades de chefia, de direção ou de assessoria, o que deve ser atendido no PL nº 36, de 2021.

Sobre a existência de escolaridade dos cargos identificamos que atende a este requisito.

É importante ser verificada a legislação do Plano do Magistério, visto que o art. 21 traz a estrutura das funções de confiança, sendo que não poderá haver duas leis tratando das funções do magistério.

O § 1º do art. 20 indica que a relação de cargos e vencimentos está estabelecida nos arts. 22 e 23. Todavia, tais artigos, alteram dispositivos de outras leis. Sendo assim, recomenda-se que o § 1º do art. 20 indique a legislação originária, art. 2º da Lei nº 1799, de 1991 e inciso II do art. 28 da Lei nº 1755, de 1990, ou o PL revogue tais disposições e nos arts 22 e 23 da futura lei com a origem no PL, conste o quadro de cargos e vencimentos.

Quanto à alteração da tabela de vencimentos, não foi possível confirmar se está havendo alteração nos valores atualmente existentes, ou apenas está sendo incluído ou extraído cargos e funções de confiança.

Se está sendo feita a redução de cargos e funções, é necessário que estejam vagos, ou seja, a extinção exige que não haja servidor ocupando-os. Da mesma forma se estiver diminuindo os padrões, em face do princípio da irredutibilidade de vencimentos (XV do art. 37 da CF), salvo se os atuais servidores serão designados para outros cargos, sendo vedada a nomeação se não for para reposição, nos termos do inciso IV do art. 8º da LC nº 173, de 2020:

Ementa: EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. APELAÇÃO CÍVEL. SERVIDOR PÚBLICO. MUNICÍPIO DE SAPUCAIA DO SUL. NOMEAÇÃO PARA NOVO CARGO EM COMISSÃO. AUSÊNCIA DE AFRONTA AO PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA IRREDUTIBILIDADE DE VENCIMENTOS. OMISSÃO E CONTRADIÇÕES INEXISTENTES. 1. O servidor investido em cargo de provimento em comissão pode ser exonerado a qualquer tempo, conforme inciso II do art. 37 da Constituição Federal. 2. Não há direito adquirido a regime jurídico, sendo lícito à Administração modificar a

forma de composição da remuneração e respectivos critérios de cálculo, o que conduz à possibilidade de criar, extinguir ou reduzir as vantagens e gratificações, desde que preserve o valor nominal global percebido, face à garantia da irredutibilidade de vencimentos. 3. Havendo quebra do vínculo funcional com a Administração, a assunção em cargo em comissão diverso admite a aplicação do regime jurídico então vigente, com suas eventuais modificações, ainda que com efeitos menos favoráveis aos servidores. 4. Com a vigência da Lei Municipal nº 3.559/2014, que modificou a Lei Municipal nº 2.028/97 (Regime Jurídico dos Servidores de Sapucaia do Sul), destinando os avanços e adicionais por tempo de serviço somente aos servidores efetivos, a parte autora não faz jus, de fato, à manutenção das vantagens, ainda que no vínculo anterior com a Administração assim viesse percebendo. 5. Embargos de declaração que se caracterizam como protelatórios. Aplicação da multa prevista no art. 1.026, parágrafo 2º, do CPC. REJEITARAM OS EMBARGOS DE DECLARAÇÃO E APLICARAM MULTA. (Embargos de Declaração Nº 70078687811, Terceira Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Matilde Chabar Maia, Julgado em 25/10/2018)

Em que pese o PL na justificativa indica a redução de despesas, é necessário que seja anexado a estimativa do impacto orçamentário financeiro, nos termos do art. 17 da LRF, a fim de se comprovar que não está sendo gerada despesa, ou ainda, se isto está ocorrendo, que seja demonstrada a medida compensatória, em decorrência do que prevê os incisos II e VII do art. 8º da LC nº 173, de 2020.

Reforça-se que novas nomeações para os cargos somente pode ocorrer se for para reposição, sendo assim, se o cargo nunca foi ocupado, não poderá haver a nomeação.

O PL não poderá conceder ou majorar vantagem e realizar adequação de remuneração, em razão do disposto nos incisos I e VI do art. 8º da LC nº 173, de 2020.

Tais sinalizações sobre a LC nº 173, de 2020, devem ser verificadas neste momento, visto que a geração da despesa é com o surgimento da Lei, o art. 36 do PL não é o suficiente para afastar os impedimentos da LC nº 173.

Por fim, a alteração legislativa deve estar compatível com a legislação orçamentária.

III. Diante do exposto, conclui-se que a viabilidade do PL nº 36, de 2021, depende de que seja anexada a estimativa do impacto orçamentário financeiro, nos



termos do art. 17 da LRF, a fim de comprovar a redução de gastos informada na justificativa e em razão da LC nº 173, de 2020, que veda a criação de despesa de caráter continuado, sem a medida compensatória.

Reitera-se que o PL não poderá conceder ou majorar vantagem e realizar adequação de remuneração, em razão do disposto nos incisos I e VI do art. 8º da LC nº 173, de 2020.

Tais sinalizações sobre a LC nº 173, de 2020, devem ser verificadas neste momento, visto que a geração da despesa é com o surgimento da Lei, o art. 36 do PL não é o suficiente para afastar os impedimentos da LC nº 173.

Demais considerações técnicas, constam no item II desta Orientação Técnica.

O IGAM permanece à disposição.



VANESSA L. PEDROZO DEMETRIO

OAB/RS 104.401

Consultora Jurídica do IGAM

