



## CÂMARA DE VEREADORES DE ITAQUI-RS PALÁCIO RINCÃO DA CRUZ

### PARECER ASSESSORIA JURÍDICA

**Referência:** Projeto de Lei 36/2021

**Autoria:** Executivo Municipal

*Dispõe sobre a estrutura administrativa do Poder Executivo do Município de Itaqui e dá outras providências.*

#### I - RELATÓRIO

O Poder Executivo Municipal de Itaqui/RS solicita orientação acerca da viabilidade técnica do Projeto de Lei n.º 36/2021, o qual “Dispõe sobre a estrutura administrativa do Poder Executivo do Município de Itaqui e dá outras providências”.

Acompanha o Projeto de Lei, a Justificativa, a Orientação Técnica do IGAM nº 17.497/2021 e a Informação Técnica nº 2.524/2021 da DPM.

É o relatório.

#### II- ANÁLISE JURÍDICA

##### II.I Da competência e Iniciativa

Inicialmente, quanto ao aspecto formal, adequada a proposição, vez que compete ao Prefeito dar início ao processo legislativo de projeto de lei que trata sobre matéria pertinente à organização e funcionamento da Administração Pública, conforme art. 53, inciso f, da LOM. Nestes termos:

**Art. 53.** Compete privativamente ao Prefeito:

**f) dispor sobre a organização e o funcionamento da Administração Municipal na forma da lei;**



## CÂMARA DE VEREADORES DE ITAQUI-RS PALÁCIO RINCÃO DA CRUZ

Ainda sob o aspecto da iniciativa o Projeto não apresenta nenhuma inconformidade, já que encontra sustentação no art. 61, §1º, II, “a” e “c” da Constituição Federal, aplicável por simetria ao Prefeito Municipal.

**Art. 61.** A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

**§ 1º** São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

**II** - disponham sobre:

- a)** criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;
- c)** servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;

Dessa forma, opina como favorável, essa assessoria jurídica, enquanto a **competência e iniciativa** do Projeto de Lei em análise.

### **II.II – Da Reforma Administrativa**

Na exposição dos motivos o Chefe do Poder Executivo adentrou no cenário de que a legislação que regula os cargos políticos é do ano de 1991, e desde então sofreu inúmeras emendas e aditivos. Busca-se então, com o Presente Projeto de Lei, a atualização e modernização de cargos e funções da Administração Pública, visando reduzir o número de secretarias e cargos comissionados, consequentemente, também gerando redução em gasto com pessoal.

Sendo assim, a justificativa não elenca cada alteração feita na legislação de pessoal e órgãos da Administração, apenas se ateve a informar que está havendo redução de secretarias e cargos, buscando impacto positivo junto as finanças do município.

### **II.III – Da nova estrutura**



## CÂMARA DE VEREADORES DE ITAQUI-RS PALÁCIO RINCÃO DA CRUZ

Do artigo 1º ao 17, a Lei trouxe em seu conteúdo a estrutura básica do Poder Executivo, demonstrando como será organizado e adentrando nas competências de cada Órgão e Secretaria.

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 internos.

[...] 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 Tribunais, 2013, p. 271.

**Em relação as competências criadas a cada Secretária e Órgão, sua adequação com a estrutura administrativa e realidade local é tarefa que só pode ser desempenhada no âmbito do Município e do Poder Legislativo, conhecedores das necessidades e demandas, nos sendo inviável opinar especificamente acerca de suas competências e atribuições.**

### II.IV – Dos Cargos em Comissão e Funções Gratificadas

Em relação, aos cargos de comissão e funções gratificadas, 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.

No tocante aos cargos em comissão, encontra-se na via da exceção ao concurso público, tendo em conta que a combinação dos incisos II e V do art. 37, com a redação dada pela Emenda



## CÂMARA DE VEREADORES DE ITAQUI-RS PALÁCIO RINCÃO DA CRUZ

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. 39, **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.**

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.**

A Constituição Federal, no art. 37, V, redação da EC nº 19/1998, é expressa ao destinar aos cargos em comissão e às funções de confiança apenas as atribuições de “direção, chefia e assessoramento”. O mesmo faz a Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, no art. 32. Cargos em comissão e funções de confiança não são, portanto, equivalentes a cargos de provimento efetivo, destes se diferenciando não só pela livre nomeação ou designação, mas, sobretudo, **pelas atribuições restritas que lhes podem ser acometidas e pelo vínculo de confiança que estas atribuições, pela sua natureza, pressupõem com o Administrador.**

**Não basta, ademais, somente analisar a denominação atribuída aos cargos em comissão e às funções de confiança, mas sim o conjunto das suas atribuições e as tarefas de fato realizadas, verificando, assim, a sua compatibilidade ou não com a exigência constitucional.** Exatamente por isso é que o Tribunal de Justiça do Estado, na ementa da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 70013329750, afirma que:



## CÂMARA DE VEREADORES DE ITAQUI-RS PALÁCIO RINCÃO DA CRUZ

[...] mostra-se inconstitucional a lei municipal que, entre outras coisas, cria cargos em comissão, sem definir as respectivas atribuições e sem que constituam, apesar da denominação de alguns, cargos de direção, chefia ou assessoramento [...].

Além disso, também é imprescindível que este conjunto de atribuições reflita a necessidade de especial confiança entre o titular do cargo ou da função de confiança e o Administrador. Nesse sentido:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEIS MUNICIPAIS QUE CRIAM DIVERSOS CARGOS EM COMISSÃO. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. Atribuições que não se coadunam com as funções de direção, chefia ou assessoramento, as quais, pelo texto constitucional, são determinantes para a criação dos cargos em comissão. Atos normativos que se desgarraram dos termos do art. 32, caput, da CE/89. **Atribuições meramente técnicas ou burocráticas não se harmonizam com a função de chefia, assessoramento ou direção, ínsita aos cargos em comissão em razão do conteúdo do texto constitucional.** AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME.

Assim, a criação dos cargos em comissão deve obedecer às premissas antes referidas. Sua adequação com a estrutura administrativa e realidade local é tarefa que só pode ser desempenhada no âmbito do Município e do Poder Legislativo Consulente, que tem maior conhecimento das necessidades e demandas, nos sendo inviável opinar especificamente acerca do cargo a ser criado e de suas atribuições.

Ressalta-se que havendo alguma inconsistência ou dúvida sobre a atribuição de algum cargo, poderá as Comissões solicitar novo parecer específico sobre determinada temática.

### II.V – Dos vencimentos e do Impacto Financeiro

Em relação ao art. 33, que dispõe que o Poder Executivo encaminhará ao Poder Legislativo as alterações orçamentárias necessárias para a implantação da nova estrutura, embora isso não represente óbice para a apreciação do Projeto de Lei, é preciso pontuar que, ao menos sob o aspecto



## CÂMARA DE VEREADORES DE ITAQUI-RS PALÁCIO RINCÃO DA CRUZ

da execução orçamentária, a norma ficará com eficácia contida, pois enquanto o Poder Executivo não adequar o PPA e a LDO, na prática essa reforma administrativa não poderá ser implementada.

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, qual seja: 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.

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.

### II.VI- Vacatio Legis e Lei Complementar 173/2020

**O projeto de Lei 36/2021, em seu artigo 36, prevê que a legislação em análise entra em vigor no primeiro dia do exercício de 2022.**

Com relação à criação de cargos novos (o que parece ter ocorrido, repisamos, em comparação à Lei Municipal nº 1.799/1991), se houver a comprovação de que não haverá a expansão da despesa, não há empecilho para a adoção de tal medida no ano de 2021.

O art. 8º, II e III, da LC nº 173/2020, permite a reestruturação administrativa, bem como a criação de cargos públicos, inclusive comissionados, desde que o ato não importe em aumento de despesa, o que significa que, teoricamente, pode o Município criar cargos na estrutura administrativa se demonstrado, do ponto de vista orçamentário, que haverá a compensação com outra despesa permanente. Caso isso ocorra, por exemplo, com a extinção de cargos de valor maior ou equivalente, pode o Município, em nossa avaliação, proceder na criação dos respectivos cargos

A mesma conclusão pode ser extraída da Nota Técnica nº 03/2020 do TCE/RS em relação, por exemplo, à reestruturação de carreira na vigência da Lei Complementar nº 173/2020:



## CÂMARA DE VEREADORES DE ITAQUI-RS PALÁCIO RINCÃO DA CRUZ

Os incisos II e III impedem a aprovação de leis que criem cargos ou funções ou alterem estrutura de carreiras funcionais, se disso resulte aumento de despesa. veja-se que, aqui, pode-se inferir a possibilidade de reestruturação, caso não importe acréscimos durante o período compreendido pela lei aqui tratada (até 31/12/2021).

[...]

Relativamente à proibição estabelecida pelo inciso III do artigo 8a, de “alterar estrutura de carreira que implique aumento de despesa”, aqui se insere toda alteração que tenha o efeito de onerar o erário, inclusive, a alteração de carreira mediante definição de novas atribuições ou atribuições de novas vagas da carreira em quadro organizacional, por exemplo, desde que levadas a efeito dentro do período vedado pela lei em análise.

Não obstante essa conclusão, o problema central reside na nomeação de servidores para os cargos novos resultantes da respectiva criação, já que o art. 8º, IV, da LC nº 173/2020, até 31/12/2021, proíbe a admissão de servidores, ressalvadas as hipóteses de reposição e, no caso dos cargos em comissão, desde que o ato não resulte em aumento de despesa. **Resumidamente, somente é permitida a nomeação nas hipóteses de reposição, o que em nossa avaliação não se configura no caso de provimento de cargos novos.**

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.

**Importantes tais observações, uma vez que apesar de prever que o Projeto de Lei só entrará em vigor em 1º de janeiro de 2022, diante do cenário provocado pela pandemia e crise econômica, não é possível ter certeza se o Estado de Calamidade Pública não será prorrogado e a Administração Pública não continuará sobre a observâncias/restricções da Lei Complementar 173/2020.**

Ainda, se continuar vigente a Lei Complementar 173/2020, no exercício de 2022, o Projeto de Lei, ficará vinculado a necessidade de apresentação da Estimativa do Impacto Orçamentário. Pois, em que pese o PL na justificativa indica a redução de despesas, é necessário que seja anexado a



## CÂMARA DE VEREADORES DE ITAQUI-RS PALÁCIO RINCÃO DA CRUZ

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.

### II.V – Das Leis Revogadas

O artigo 37 prevê que deverão ser revogadas as disposições das seguintes Leis Municipais:

Lei n.º 1.270/83, de 09 de junho de 1983;  
Lei n.º 1.446/86, de 02 de outubro de 1986;  
Lei n.º 1.936/93, de 16 de dezembro de 1993;  
Lei n.º 2.312/97, de 11 de agosto de 1997;  
Lei n.º 2.593/2001, de 19 de fevereiro de 2001;  
Lei n.º 2.830/04, de 29 de março de 2004;  
Lei n.º 3.066/05, de 16 de dezembro de 2005;  
Lei n.º 3.412/09, de 13 de janeiro de 2009;  
Lei n.º 3.415/09, de 13 de janeiro de 2009;  
Lei n.º 3.456/09, de 30 de junho de 2009;  
Lei n.º 3.870/12, de 16 de maio de 2012;  
Lei n.º 3.932/2013, de 03 de abril de 2013;  
Lei n.º 3.937/2013, de 17 de abril de 2013;  
Lei n.º 3.990/13, de 01 de novembro de 2013;  
Artigo 4º, da Lei n.º 3.274/07, de 12 de dezembro de 2007;  
Artigo 29-A da Lei n.º 1.740/90, de 08 de julho de 1990;  
Paragrafo único do artigo 28, artigos 29, 29-A e 32 da Lei n.º 1.755, de 20 de agosto de 1990.

Nesse sentido, não se verifica óbice.

### III- CONCLUSÃO

O Projeto de Lei é viável do ponto de vista formal, não havendo incongruências nos dispositivos encaminhados para a análise, cabendo ao Poder Legislativo Consulente avaliar a sua pertinência frente aos elementos da realidade local.



**CÂMARA DE VEREADORES DE ITAQUI-RS  
PALÁCIO RINCÃO DA CRUZ**

Quanto ao aspecto legal, considerando que o Projeto de Lei entra em vigor após o fim da incidência da Lei Complementar 173/2020, não há vedação para sua edição.

Diante do exposto, a Assessoria Jurídica opina pela **POSSIBILIDADE JURÍDICA** da tramitação, discussão e votação do Projeto de Lei ora examinado.

Ressalta-se que, a emissão de parecer por esta Assessoria Jurídica não substitui os pareceres das Comissões Permanentes. Dessa forma, a opinião jurídica não tem força vinculante, podendo seus fundamentos serem utilizados ou não pelos membros desta Casa.

É o parecer, salvo melhor juízo das Comissões Permanentes e do Plenário desta Casa Legislativa.

Itaqui/RS, 09 de agosto de 2021.

A handwritten signature in cursive script, reading "Nagielly Cigana Mello".

Nagielly Cigana Mello,  
Assessora Jurídica.  
OAB/RS 113.980