



Câmara Municipal de Alegre

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Av. Jerônimo Monteiro, nº 38, 2º. Piso – Centro - Alegre (ES) - CEP: 29.500-000
Telefax (28) 3552-1147 / 3552-3707 - cmalegre@zaz.com.br

PROJETO DE LEI Nº 002/2021

Iniciativa: Poder Executivo Municipal

Assunto: Altera e revoga dispositivos da Lei Municipal nº 3.582/2021.

PARECER JURÍDICO

O presente Projeto de Lei, de autoria do Chefe do Poder Executivo, tem por finalidade a alteração e revogação de dispositivos da Lei Municipal nº 3.582/2020, que dispõe sobre a reformulação da Estrutura Administrativa Básica da Administração Pública Municipal de Alegre/ES.

Preliminarmente, faz-se necessário registrar que o projeto de lei em tela é objeto de convocação de Sessão Extraordinária para conhecimento, apreciação e votação da proposição na data de hoje, o que dificulta e inviabiliza que se proceda a uma análise mais detida da matéria, devido à exigüidade de tempo e prazo.

Com relação à redação, distribuição do texto e outros requisitos indicados na Lei Complementar 95/1998, considero que a proposição encontra-se dentro dos padrões exigidos pelas normas de técnica legislativa.

No que diz respeito à competência, nos termos do art. 30, inciso I, da Constituição Federal, os Municípios são dotados de autonomia legislativa consubstanciada na competência de legislar sobre assuntos de interesse local.

Em simetria com o referido dispositivo constitucional, o art. 28, inciso I, da Constituição do Estado do Espírito Santo, e o artigo 8º, da Lei Orgânica Municipal, estabelecem as mesmas competências.

Com relação à iniciativa, também em simetria com o artigo 61, § 1º, II, “b” e “c” da Constituição da República Federativa do Brasil, a Lei Orgânica Municipal, estabelece que são de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo as leis que disponham sobre a matéria objeto da proposição, conforme disposto no art. 56, parágrafo único, incisos “II”, “III” e “IV”, *in verbis*:

“Art. 56. (...)

Parágrafo Único – São de iniciativa privativa do Prefeito Municipal as leis que disponham sobre:

I – (...)

II – organização administrativa, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração;

III – servidores públicos do Poder Executivo, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade ou aposentadoria, ressalvado o disposto no art. 47,;

IV – criação, estruturação e atribuições das Secretarias Municipais e órgãos da administração;”



Câmara Municipal de Alegre

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Av. Jerônimo Monteiro, nº 38, 2º. Piso – Centro - Alegre (ES) - CEP: 29.500-000
Telefax (28) 3552-1147 / 3552-3707 - cmalegre@zaz.com.br

Trata-se de medida administrativa tida como necessária, no sentido de promover adequação da reestruturação da Administração Municipal, sem implicar em aumento de despesa.

No que concerne aos fatores orçamentários, a proposição encontra-se acompanhada de justificativas e demonstrativos de que não há aumento de despesa, competindo à Comissão de Economia, Finanças, Fiscalização e Tomada de Contas, verificar junto ao setor de finanças deste Poder Legislativo quanto à compatibilidade e regularidade de natureza orçamentária-financeira.

De acordo com o 8º, incisos II e III, da Lei Complementar nº 173/2020, a criação de cargo, emprego ou função, bem como a alteração da estrutura de carreira, são vedados somente quando implique aumento de despesa.

Sobre o tema, vale transcrever parcialmente o Parecer nº 18.349/20, da lavra da Procuradora do Estado do Rio Grande do Sul, Dra. Aline Frare Armbrorst, o qual registra excerto do Parecer Conjunto SEI nº 36/2020/ME, da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, em cujos entendimentos se verificam que a composição das despesas através de mecanismos que mantenha o valor global não encontra óbice nos referidos dispositivos, *"in verbis"*:

“EMENTA: LEI COMPLEMENTAR FEDERAL Nº 173/2020. PROGRAMA FEDERATIVO DE ENFRENTAMENTO AO CORONAVÍRUS. ARTIGO 8º. ANÁLISE DAS REPERCUSSÕES. PROIBIÇÕES APLICÁVEIS AOS ESTADOS EM MATÉRIA DE PESSOAL.

1. (...)

2. (...)

3. VEDAÇÃO DE CRIAÇÃO DE CARGO, EMPREGO OU FUNÇÃO E ALTERAÇÃO DE ESTRUTURA DE CARREIRA QUE IMPLIQUEM AUMENTO DE DESPESA. A criação de cargo, emprego ou função e a alteração de estrutura de carreira são admitidas somente quando não implicarem aumento de despesa, hipóteses em que é possível o preenchimento das estruturas derivadas do rearranjo do aparato estatal.

(...)

3. Criação de cargos, empregos e funções e alterações de estrutura de carreira.

Os incisos II e III do artigo 8º da Lei Complementar Federal nº 173/2020 preceituam:

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;

III - alterar estrutura de carreira que implique aumento de despesa;

Trata-se de disposições claramente voltadas a impedir a expansão da máquina administrativa, em relação às quais, diferentemente de outras vedações constantes do mesmo artigo 8º, é inadmissível a ocorrência de majoração de despesa.

Assim, somente quando **não** implicarem aumento de despesa são permitidas a reestruturação de carreira e a criação de cargo, emprego ou função, destacando-se que, por força do § 1º do mesmo dispositivo, a restrição do inciso II não se aplica às



Câmara Municipal de Alegre

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Av. Jerônimo Monteiro, nº 38, 2º. Piso – Centro - Alegre (ES) - CEP: 29.500-000
Telefax (28) 3552-1147 / 3552-3707 - cmalegre@zaz.com.br

medidas de combate à calamidade pública “cuja vigência e efeitos não ultrapassem a sua duração”.

É certo que as providências abarcadas no inciso II, a par de se submeterem à reserva legal, por força dos artigos 48, X, da Constituição Federal e 52, VIII, da Constituição Estadual, implicam, em regra, a perspectiva de acréscimo de despesa decorrente do provimento do posto criado. Assim, entende-se que, no período de eficácia temporal da Lei Complementar Federal nº 173/2020, apenas será lícito ao legislador dispor sobre a criação de cargo, emprego ou função quando estes decorrerem da transformação, da substituição ou da atualização de estruturas já existentes na Administração Pública, de molde a restar neutralizado o potencial aumento de despesa pela supressão de outro gasto legalmente previsto.

No mesmo norte, não há óbice a que se proceda ao reenquadramento de servidores ou à reestruturação de cargos públicos, desde que, insista-se, não se verifique elevação da despesa.

Em qualquer das hipóteses, impõe-se reconhecer que, uma vez autorizadas pelo legislador, ainda que limitadamente, a criação de cargos, empregos e funções e a reestruturação da carreira, afigura-se razoável a compreensão no sentido de que é igualmente permitido o preenchimento das novas estruturas, mediante provimento, contratação ou designação para o respectivo exercício, no período de eficácia temporal da Lei Complementar Federal nº 173/2020.

Deveras, não se ignora que os incisos IV e V do artigo 8º, ao se referirem às situações de admissão de pessoal e realização de concurso público, empregam a expressão “reposições”, o que conduz à inadmissibilidade, em tese, de nomeações para o primeiro provimento de cargos nunca ocupados. Todavia, quando os cargos em questão decorrerem de rearranjos do aparato estatal, levados a efeito sem aumento de despesa, na forma dos incisos II e III, os atos tendentes ao seu provimento são passíveis de subsunção na hipótese de “reposições”.

Nesse sentido, transcreve-se excerto do Parecer Conjunto SEI nº 36/2020/ME, da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, cujas considerações, embora direcionadas a cargos em comissão e funções gratificadas, aplicam-se em tudo aos cargos e empregos públicos na situação aqui versada (grifos acrescidos):

45. A resposta ao segundo questionamento da SEGES se relaciona intrinsecamente à interpretação teleológica que expusemos acima. Como se sabe, os cargos em comissão e as funções de confiança podem se decompor em partes unitárias, para, em seguida, se reorganizarem em novos cargos e funções, adequando-se às mudanças nos arranjos institucionais da administração pública.

46. Essa característica é fundamental para permitir que a administração dê respostas rápidas às demandas sociais. Na quase totalidade dos decretos de estrutura regimental, os primeiros artigos tratam de remanejamentos e transformações de cargos em comissão e de funções de confiança. Isso ocorre, porque, quase sempre, as alterações nesses decretos objetivam promover alguma modificação na estrutura regimental do órgão e entidade. Para tanto, faz-se necessário prover a atual estrutura do órgão de cargos e funções aptas a exercerem as atribuições de direção, chefia e assessoramento no novo cenário.

47. A criação de uma nova Secretaria, por exemplo, implica um rearranjo dos cargos e funções daquele Ministério. Às vezes, o número de cargos e funções unitários cobre a alteração pretendida. Em outras situações, é preciso remanejar cargos ou funções da reserva da SEGES. Quase sempre, tais cargos e funções da reserva são resultantes de



Câmara Municipal de Alegre

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Av. Jerônimo Monteiro, nº 38, 2º. Piso – Centro - Alegre (ES) - CEP: 29.500-000
Telefax (28) 3552-1147 / 3552-3707 - cmalegre@zaz.com.br

anteriores modificações de estrutura administrativa, ficando “guardados” até que surja uma necessidade superveniente.

48. Nesse sentido, a possibilidade de se decompor e de reorganizar em algo “novo” é a principal funcionalidade dessas parcelas unitárias. Ocorre que o “novo” aí indicado não se refere à ocupação do cargo ou função em si, enquanto parcelas unitárias que formam um todo. Refere-se ao papel ou posição hierárquica que esse cargo ou função passará a ocupar dentro de uma estrutura administrativa nova. Inclusive, é frequente que o cargo sequer seja novo de verdade, isto é, nunca antes ocupado. O mais comum é que tenha sido ocupado antes em outra estrutura administrativa e tenha sido remanejado para a nova estrutura, para ser ocupado por outra pessoa, em um outro contexto.

49. Mais uma vez, cabe reiterar que a Lei Complementar nº 173, de 2020, não objetivou engessar a estrutura administrativa atual, mas evitar a sua expansão, o que poderia comprometer o equilíbrio fiscal. Logo, se um cargo DAS 101.4 pode se decompor em DAS unitários, para, por exemplo, formar vários DAS 101.1, não há que se entender que se trata de um cargo genuinamente novo. Em verdade, trata-se de um cargo já ocupado, que se decompõe em parcelas unitárias e forma, por exemplo, dois cargos de hierarquia menor, que serão ocupados por outras pessoas. Todo esse rearranjo ocorre sem aumento da despesa programada, pois o custo de pagamento do DAS 4 é igual ao custo de pagamento dos múltiplos DAS 1 decorrentes dessa transformação.

50. Essa decomposição de um cargo em comissão ou de uma função de confiança já uma vez ocupados em múltiplas parcelas unitárias e a sua posterior reorganização em um outro cargo em comissão ou em uma outra função de confiança também configura “reposição”, para efeito da Lei Complementar nº 173, de 2020.

51. Desse modo, a transformação de cargos e funções está contida no termo “reposição”, previsto no inciso IV do art. 8º da Lei Complementar nº 173, de 2020, pois: I) o cargo ou função originária era ocupada anteriormente; II) a transformação nesses casos ocorre sem aumento de despesa.

52. A inexistência de aumento de despesa assegura o cumprimento da teleologia da Lei Complementar nº 173, de 2020, e deve servir de baliza para a interpretação do questionamento trazido em “D” pela SEGES.

(...)

55. O mesmo raciocínio deve ser aplicado. Não há que se interpretar o termo “reposição” constante da Lei Complementar nº 173, de 2020, como relacionada à pessoa física que ocupa o cargo, isto é, a saída desse ocupante pessoa física permite a entrada de uma nova pessoa física no exato mesmo cargo deixado pelo primeiro. A “reposição” deve ser entendida de maneira objetiva, relacionada ao cargo ou função em si, não à pessoa que o ocupa.

(...)

Destarte, o preenchimento dos cargos, empregos ou funções criados ou modificados, sem aumento de despesa, na forma dos incisos II e III do artigo 8º da Lei Complementar Federal nº 173/2020, enquadra-se na exceção esculpida no inciso IV do mesmo dispositivo legal.

4. Conclusões.

Ante todo o exposto, alinham-se as seguintes conclusões:

a) (...);

b) (...);

c) a criação de cargo, emprego ou função e a alteração de estrutura de carreira são admitidas somente quando não implicarem aumento de despesa, hipóteses em que é possível o preenchimento das estruturas derivadas do rearranjo do aparato estatal.”



Câmara Municipal de Alegre

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Av. Jerônimo Monteiro, nº 38, 2º. Piso – Centro - Alegre (ES) - CEP: 29.500-000
Telefax (28) 3552-1147 / 3552-3707 - cmalegre@zaz.com.br

Pelo exposto, s.m.j., opino pela tramitação do projeto de lei em epígrafe na forma regimental.

É o parecer, sub censura.

Alegre (ES), 04 de dezembro de 2021.


Helton Guerra Jaccoud
Jurídico - C.M.A./ES .