



## CÂMARA MUNICIPAL DE CONCEIÇÃO DO CASTELO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

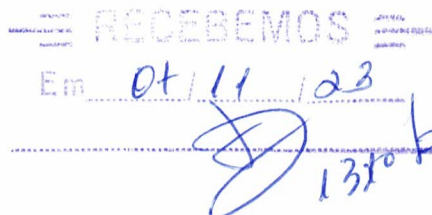
Conceição do Castelo, ES, 07 de novembro de 2023.

Senhor Presidente:

Vimos à presença de Vossa Excelência apresentar parecer jurídico, tendo em vista o Projeto de Lei encaminhado à Procuradoria Geral para essa finalidade.

Atenciosamente,

**DIOGGO BORTOLINI VIGANOR**  
PG/CMCC



### PARECER JURÍDICO

Trata-se de Parecer Jurídico sobre **Projeto de Lei Complementar nº 003/2023** que autoriza a Lei Complementar nº 002, de 30 de novembro de 1994, que dispõe sobre o Regime Jurídico Único para os Servidores da Administração Pública Direta, das Autarquias e das Fundações do Município de Conceição do Castelo, e dá outras providências.

#### FUNDAMENTAÇÃO:

#### **DO PARECER JURÍDICO - PRERROGATIVA PREVISTA NO ARTIGO 133 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988 - MANIFESTAÇÃO FUNDAMENTADA NO LIVRE EXERCÍCIO PROFISSIONAL.**

Compete à Procuradoria Jurídica, órgão integrante da estrutura administrativa da Câmara Municipal de Conceição do Castelo, ES, dentre outras atribuições, analisar e opinar sobre os aspectos constitucional, legal, jurídico, regimental e de técnica legislativa das proposições. O artigo 133, caput, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 estabelece que "o advogado é indispensável à administração da justiça, sendo inviolável por seus atos e manifestações no exercício da profissão, nos limites da lei."

No mesmo sentido, a Lei federal nº 8.906, de 4/7/1994 (Estatuto da Advocacia e da Ordem dos Advogados do Brasil) assevera que o advogado é inviolável por seus atos e manifestações, nos termos do parágrafo 3º de seu artigo 2º, que dispõe:

"Artigo 2º (...) Parágrafo 3º - No exercício da profissão, o advogado é inviolável por seus atos e manifestações, nos limites desta Lei." Seguindo esta linha de raciocínio, vale também citar o inciso I do artigo 7º da Lei federal nº 8.906/1994, que estabelece ser direito do advogado, dentre outros, "exercer, com liberdade, a profissão em todo o território nacional".

**Av. José Grilo, nº 152, Centro. Conceição do Castelo, ES. CEP 29.370-000. Tel: (28) 3547-1310 – Fax: (28) 3547-1201. E-mail: [plccastelo@cmcc.es.gov.br](mailto:plccastelo@cmcc.es.gov.br) / Site: [www.cmcc.es.gov.br](http://www.cmcc.es.gov.br).**



Autenticar documento em <https://cmcc.splonline.com.br/autenticidade> com o identificador 310033003400390032003A00540052004100, Documento assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.



## CÂMARA MUNICIPAL DE CONCEIÇÃO DO CASTELO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Registre-se que o presente parecer, apesar de sua importância para o processo legislativo, não tem efeito vinculante e tampouco caráter decisório, tendo as autoridades a quem couber a sua análise plenos poderes para acolhê-lo, no todo ou em parte, ou rejeitá-lo. A propósito, ensina José dos Santos Carvalho Filho:

"Os pareceres consubstanciam opiniões, pontos de vista de alguns agentes administrativos sobre matéria submetida à sua apreciação. (...) Refletindo um juízo de valor, uma opinião pessoal do parecerista, o parecer não vincula a autoridade que tem competência decisória, ou seja, aquela a quem cabe praticar o ato administrativo final. Trata-se de atos diversos - o parecer e o ato que o aprova ou rejeita. Como tais atos têm conteúdos antagônicos, o agente que opina nunca poderá ser o que decide." (Manual de Direito Administrativo, 21a edição, Editora Lumen Juris, Rio de Janeiro, 2009; pág. 133).

Outrossim, cumpre ressaltar que este parecer não substitui a análise do Presidente ou da Comissão desta Casa Legislativa competente para apreciar a matéria.

### DA ANÁLISE DO PROJETO DE LEI

A Lei Orgânica do Município de Conceição do Castelo estabelece:

**Art. 14.** Ao Município compete prover a tudo que diz respeito ao seu peculiar interesse e ao bem-estar de sua população, cabendo-lhe privativamente, dentre outras, as seguintes atribuições:

I - Legislar sobre assunto de interesse local;

II – Suplementar a legislação Federal e Estadual no que couber;

(...)

XI - Organizar o quadro e estabelecer o regime jurídico dos servidores públicos municipais;

**Art. 37.** As leis complementares somente serão aprovadas se obtiverem maioria absoluta dos votos dos membros da Câmara Municipal, observados os demais termos de votação das leis ordinárias.

**Parágrafo Único.** São leis complementares, dentre outras previstas nesta Lei Orgânica: (...) **V** - Lei instituidora do regime jurídico único dos servidores municipais;

Também estabelece:

**Art. 39.** São de iniciativa exclusiva do Prefeito as leis que disponham sobre:

**Av. José Grilo, nº 152, Centro. Conceição do Castelo, ES. CEP 29.370-000. Tel: (28) 3547-1310 – Fax: (28) 3547-1201. E-mail: [plccastelo@cmcc.es.gov.br](mailto:plccastelo@cmcc.es.gov.br) / Site: [www.cmcc.es.gov.br](http://www.cmcc.es.gov.br).**



Autenticar documento em <https://cmcc.splonline.com.br/autenticidade>  
com o identificador 310033003400390032003A00540052004100, Documento assinado digitalmente  
conforme MP nº 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-  
Brasil.





## CÂMARA MUNICIPAL DE CONCEIÇÃO DO CASTELO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

- I - Criação, transformação ou extinção de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquicas ou aumento de sua remuneração;
- II - Servidores públicos, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;

### DA LEI COMPLEMENTAR

Preliminarmente, como a doutrina costuma afirmar, as leis complementares, como já diz seu nome, destinam-se a complementar diretamente o texto constitucional. Na prática, observamos que, de um modo geral, o constituinte, originário ou reformador, reserva à lei complementar matérias de especial importância ou matérias polêmicas, para cuja disciplina seja desejável e recomendável a obtenção de um maior consenso entre os parlamentares.

As leis complementares são instrumento de utilização excepcional. A regra geral é a criação, modificação ou extinção de direitos ou obrigações ser disciplinados por meio de leis ordinárias. Em quase todos os casos, quando a Constituição se refere à lei ("nos termos da lei...", ou "a lei estabelecerá..." etc.), ou mesmo à lei específica, está exigindo a edição de lei ordinária.

A reserva de matérias à lei complementar, salvo raras exceções, deve vir expressa no texto constitucional. As raras exceções, acima mencionadas, dizem respeito a situações em que a interpretação sistemática da Constituição permite inferirmos a exigência de lei complementar, ainda que o texto constitucional somente se refira à lei, sem qualificativo.

Com efeito, a Carta Magna previu algumas espécies normativas de tramitação no processo legislativo e incluiu a lei complementar nesse rol. Sobre lei complementar leciona Alexandre de Moraes: "(...) a razão de existência da lei complementar consubstancia-se no fato de o legislador constituinte ter entendido que determinadas matérias, apesar de evidente importância, não deveriam ser regulamentadas na própria Constituição Federal, sob pena de engessamento de futuras alterações; mas, ao mesmo tempo não poderiam comportar constantes alterações através de um processo legislativo ordinário. O legislador constituinte pretendeu resguardar determinadas matérias de caráter infraconstitucional contra alterações volúveis e constantes, sem, porém, lhes exigir a rigidez que impedisse a modificação de seu tratamento, assim que necessário". (In: MORAES, Alexandre de. Direito Constitucional. 17ª ed. São Paulo: Atlas. 2005)

**Av. José Grilo, nº 152, Centro. Conceição do Castelo, ES. CEP 29.370-000. Tel: (28) 3547-1310 – Fax: (28) 3547-1201. E-mail: [plccastelo@cmcc.es.gov.br](mailto:plccastelo@cmcc.es.gov.br) / Site: [www.cmcc.es.gov.br](http://www.cmcc.es.gov.br)**



Autenticar documento em <https://cmcc.splonline.com.br/autenticidade>  
com o identificador 310033003400390032003A00540052004100, Documento assinado digitalmente  
conforme MP nº 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-  
Brasil.



## CÂMARA MUNICIPAL DE CONCEIÇÃO DO CASTELO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

No que diz respeito à aprovação, as leis complementares devem ser aprovadas por maioria absoluta dos parlamentares. Diversamente, as leis ordinárias são aprovadas por maioria simples, ou seja, devem obter em seu favor a metade mais um dos votos dos parlamentares presentes à sessão. Note-se como é grande a diferença.

As leis complementares, por esse motivo, além de serem mais difíceis de serem aprovadas, são muito mais estáveis, uma vez que somente podem ser modificadas mediante a edição de outra lei complementar. As matérias referentes a órgãos e servidores municipais não se inserem no rol reservado à lei complementar, por isso devem ser tratadas em lei ordinária e não em lei complementar.

Sobre o tema, é pertinente colacionar a decisão do STF:

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO PIAUÍ. PREVISÃO DE NECESSIDADE DE EDIÇÃO DE LEI COMPLEMENTAR. PROCESSO LEGISLATIVO. NORMAS QUE VERSAM SOBRE SERVIDOR PÚBLICO. SITUAÇÕES EM QUE A CONSTITUIÇÃO FEDERAL EXIGE LEI ORDINÁRIA. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SIMETRIA. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE. I - A inconstitucionalidade dos preceitos impugnados decorre da violação ao princípio da simetria, uma vez que a Constituição do Estado do Piauí exige a edição de Lei Complementar para o tratamento de matérias em relação às quais a Constituição Federal prevê o processo legislativo ordinário. II - A jurisprudência reiterada desta Corte é no sentido de que o Estado-membro, em tema de processo legislativo, deve observância cogente à sistemática ditada pela Constituição Federal. Precedentes. III - Ação julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade dos incisos III, VII, VIII, IX e X, e do parágrafo único do art. 77 da Constituição do Estado do Piauí". (STF - Tribunal Pleno. ADI n.º 2872. DJ-e 05/09/2011. Rel. Min. EROS GRAU, Relator(a) p/ Acórdão: Min. RICARDO LEWANDOWSKI)

Assim, as leis que dispõem sobre órgãos e servidores municipais são leis ordinárias e não leis complementares por natureza. Contudo, a forma da lei não é óbice à aprovação da propositura, que, embora formalmente seja Lei Complementar, materialmente é considerada Lei Ordinária.

### DO MÉRITO

Quanto ao mérito da propositura, cumpre registrar que o diagnóstico e a correção da Estrutura Administrativa do Poder Executivo, inclusive seus cargos e funções comissionadas, **escapa os limites de um mero Parecer Jurídico, requerendo análise por equipe multidisciplinar.**

**Av. José Grilo, nº 152, Centro. Conceição do Castelo, ES. CEP 29.370-000. Tel: (28) 3547-1340 – Fax: (28) 3547-1201. E-mail: [plccastelo@cmcc.es.gov.br](mailto:plccastelo@cmcc.es.gov.br) / Site: [www.cmcc.es.gov.br](http://www.cmcc.es.gov.br).**



Autenticar documento em <https://cmcc.splonline.com.br/autenticidade> com o identificador 310033003400390032003A00540052004100. Documento assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.





## CÂMARA MUNICIPAL DE CONCEIÇÃO DO CASTELO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Nos termos do que dispõe o art. 18 da CRFB/1988, o Município é autônomo para organizar os seus serviços, constituindo sua obrigação estabelecer o regime jurídico aplicável ao pessoal e bem assim os respectivos planos de carreira, conforme disposto no art. 39:

"Art. 39. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão, no âmbito de sua competência, regime jurídico único e planos de carreira para os servidores da administração pública direta, das autarquias e das fundações públicas". (Redação restaurada pelo STF na ADI 2.135-MC)

Na organização do serviço público, **o Município cria cargos e funções, institui classes e carreiras, faz provimentos e lotações, estabelece vencimentos e vantagens e delimita deveres e direitos de seus servidores, segundo suas conveniências administrativas e possibilidades financeiras, obedecidas as regras constitucionais a respeito.**

Ademais, temos que a Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF (Lei Complementar n.º 101/2001), ao dispor sobre o controle da despesa total com pessoal, caso específico da consulta, a condiciona à estimativa de impacto orçamentário-financeiro, com a devida demonstração da origem dos recursos para seu custeio (art. 16 e 17).

Em especial, o art. 16, Lei de Responsabilidade Fiscal, determina o seguinte:

"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 subsequentes;
- II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual 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".
- (Grifos nossos)

**Av. José Grilo, nº 152, Centro. Conceição do Castelo, ES. CEP 29.370-000. Tel: (28) 3547-1310 – Fax: (28) 3547-1201. E-mail: [plccastelo@cmcc.es.gov.br](mailto:plccastelo@cmcc.es.gov.br) / Site: [www.cmcc.es.gov.br](http://www.cmcc.es.gov.br).**



Autenticar documento em <https://cmcc.splonline.com.br/autenticidade> com o identificador 310033003400390032003A00540052004100, Documento assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.



## CÂMARA MUNICIPAL DE CONCEIÇÃO DO CASTELO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Para resumir, leis que redundem em aumento de despesas de caráter **continuado devem estar acompanhadas:**

- (a) da estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício corrente e nos dois subsequentes;
- (b) da declaração do ordenador da despesa de que o aumento da despesa consta do orçamento, está prevista na LDO e guarda conformidade com o plano plurianual, sob pena de responsabilidade.

Por seu turno, o § 1º do art. 17 da LRF complementa:

"§ 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".

Então, a estimativa do impacto financeiro-orçamentário, bem como a declaração do ordenador de despesa de que o aumento de despesa a ser gerado pela execução do contrato tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias deverão constar em anexo ao Projeto de Lei sob pena de nulidade.

Nesse sentido, já decidiu o Tribunal de Justiça de Minas Gerais:

"APELAÇÃO CÍVEL - AÇÃO CIVIL PÚBLICA - AUMENTO REMUNERAÇÃO - LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL: NÃO OBSERVÂNCIA- ATO NULO. 1. A Lei de Responsabilidade Fiscal obriga a União, Estados, Distrito Federal e Municípios, neles incluídos os poderes executivo, legislativo e judiciário, além do Tribunal de Contas e Ministério Público. 2. São nulos os atos que aumentam a despesa com pessoal que não observam os requisitos estabelecidos no art. 16 e 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal". (TJEMG - 7ª Câmara Cível. AC n.º 1.0443.13.000998-0/004. Julg. 24/03/2015. Rel. Des. Oliveira Firmo)

Isso porque ao ordenador de despesa será imputada responsabilidade pessoal, pois essa declaração será um ato que o vinculará. Registre-se que conforme leciona Cláudio Nascimento (In: Acompanhamento da execução orçamentária. Rio de Janeiro: IBAM, 2001) as despesas que não alterem o orçamento não precisam vir acompanhadas da referida estimativa, pois o art. 16 da LRF trata da situação em que há criação, expansão ou aperfeiçoamento acarreta aumento da despesa.

Isso quer dizer que quando não há aumento de despesa, não haverá a necessidade dos administradores cumprirem o que é estabelecido no mencionado dispositivo.

**Av. José Grilo, nº 152, Centro. Conceição do Castelo, ES. CEP 29.370-000. Tel: (28) 3547-1310 – Fax: (28) 3547-1201. E-mail: [plccastelo@cmcc.es.gov.br](mailto:plccastelo@cmcc.es.gov.br) / Site: [www.cmcc.es.gov.br](http://www.cmcc.es.gov.br).**



Autenticar documento em <https://cmcc.splonline.com.br/autenticidade>  
com o identificador 310033003400390032003A00540052004100. Documento assinado digitalmente  
conforme MP nº 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-  
Brasil.





## CÂMARA MUNICIPAL DE CONCEIÇÃO DO CASTELO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Contudo, é quase impossível uma lei criar cargos, modificar número de vagas e alterar vencimentos sem ter nenhum impacto orçamentário-financeiro. Independente de ser um grande impacto ou um pequeno impacto, quando despesas forem alteradas precisam ser demonstradas.

Tendo em vista que o inciso I do art. 16 da LRF assevera que a lei que acarrete aumento de despesa de caráter continuado deve vir obrigatoriamente acompanhada da estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes.

Por fim, realmente, a novel Lei n.º 14.133/2021 prevê a figura obrigatória do "agente de contratação". Vejamos:

"Art. 6º [...] LX - agente de contratação: pessoa designada pela autoridade competente, entre servidores efetivos ou empregados públicos dos quadros permanentes da Administração Pública, para tomar decisões, acompanhar o trâmite da licitação, dar impulso ao procedimento licitatório e executar quaisquer outras atividades necessárias ao bom andamento do certame até a homologação".

Da mesma forma, a Administração Pública deve estar à frente das mudanças sociais ou preparada para as mudanças legais. Exemplo é a Lei Geral de Proteção de Dados, que exige preparação

Art. 5º Para os fins desta Lei, considera-se:

(...)

V - titular: pessoa natural a quem se referem os dados pessoais que são objeto de tratamento;

VI - controlador: pessoa natural ou jurídica, de direito público ou privado, a quem competem as decisões referentes ao tratamento de dados pessoais;

VII - operador: pessoa natural ou jurídica, de direito público ou privado, que realiza o tratamento de dados pessoais em nome do controlador;

VIII - encarregado: pessoa indicada pelo controlador e operador para atuar como canal de comunicação entre o controlador, os titulares dos dados e a Autoridade Nacional de Proteção de Dados (ANPD); (Redação dada pela Lei nº 13.853, de 2019) Vigência

IX - agentes de tratamento: o controlador e o operador;

X - tratamento: toda operação realizada com dados pessoais, como as que se referem a coleta, produção, recepção, classificação, utilização, acesso, reprodução, transmissão, distribuição, processamento, arquivamento, armazenamento, eliminação, avaliação ou controle da informação, modificação, comunicação, transferência, difusão ou extração;

**Av. José Grilo, nº 152, Centro. Conceição do Castelo, ES. CEP 29.370-000. Tel: (28) 3547-1310 – Fax: (28) 3547-1201. E-mail: [plccastelo@cmcc.es.gov.br](mailto:plccastelo@cmcc.es.gov.br) / Site: [www.cmcc.es.gov.br](http://www.cmcc.es.gov.br).**



Autenticar documento em <https://cmcc.splonline.com.br/autenticidade>  
com o identificador 310033003400390032003A00540052004100. Documento assinado digitalmente  
conforme MP nº 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-  
Brasil.



## CÂMARA MUNICIPAL DE CONCEIÇÃO DO CASTELO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Temos a questionar:

1. Será que o Projeto de Lei Complementar apresentado foi antecedido de alguma decisão tomada mediante debates e estudos? Ou simplesmente é um projeto para “tapar buraco” diante de uma necessidade imediata? Ou necessidade mediata? Ou necessidade temporária? Ou necessidade permanente?
2. Será que foi realizado alguma estudo sobre a necessidade de cada um dos cargos que estão sendo previstos criação no projeto de lei? Foi realizado estudo sobre as vantagens ou não da terceirização de alguns cargos públicos?
3. É cargo de atividade meio ou atividade fim?
4. Foi realizado algum estudo que analisou sobre os requisitos para o provimento do cargo, se tem necessidade de ensino superior, ensino técnico, ensino fundamental, ensino infantil?
5. A criação dos cargos dispostos no Projeto de Lei atende ao princípio constitucional da eficiência? Com o passar dos anos esses cargos a serem criados flexibilizam a administração pública ou ingessam e inviabilizam a administração? Com o tempo, gera custo ou economia?
6. Quais são as demandas do Município e quais são os serviços e cargos públicos que solucionam essas necessidades junto da Administração Pública Municipal?
7. É simples criação de cargo ou é uma reforma administrativa? Quais cargos públicos estavam, estão ou serão extintos e qual é a sua importância para os serviços públicos? São cargos essenciais ou substituíveis por outra forma de cargos?
8. A tecnologia da inteligência artificial foi considerada para a decisão da criação desses cargos?
9. O presente Projeto de Lei está considerando as linhas de pensamento sobre a modernização da Administração Pública contida no Projeto ou Proposta de Reforma Administrativa que está tramitando no Congresso Nacional?
10. O Município já realizou um planejamento estratégico? Se sim, qual é o prazo fixado para a concretização desse planejamento estratégico? E como os cargos criados permitem essa concretização?







## CÂMARA MUNICIPAL DE CONCEIÇÃO DO CASTELO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

### 11. Houve um estudo sobre Gestão de Riscos que observasse o princípio da eficiência?

Também, é importante o debate sobre outras reflexões: "É possível haver concurso interno para o município, na tentativa de regularizar situação de fato de funcionário que esteja fora de função há certo período de tempo.

É possível, através de um concurso interno, dar a opção ao servidor de prestar uma prova e, de fato passar para a referência e cargo que exerce? Ou melhor saída seria a criação de uma lei, reenquadrando tais funcionários na função que de fato exercem, contrária ao cargo do qual se efetivou como servidor?"

Inicialmente, cumpre deixar consignado que o legislador constituinte institui, como regra, o ingresso de servidores públicos nos quadros de pessoal da Administração Pública mediante a realização de concurso público, nos termos do art. 37, II, da Lei Maior.

O referido dispositivo consagra o princípio constitucional da obrigatoriedade do concurso público para provimento dos cargos e empregos públicos, tendo por fito aferir as aptidões pessoais e selecionar os melhores candidatos ao provimento dos cargos e funções públicas.

De outro lado, o mesmo dispositivo garante ao servidor efetivo o direito de ocupar o cargo e exercer a função, pela qual foi regularmente investido. Aliás, acerca do tema, vejamos o teor do enunciado da Súmula vinculante nº 43 do STF:

"É inconstitucional toda modalidade de provimento que propicie ao servidor investir-se, sem prévia aprovação em concurso público destinado ao seu provimento, em cargo que não integra a carreira na qual anteriormente investido."

Dessa feita, de plano, descartamos a possibilidade da realização de concurso interno para provimento de servidor em cargo diverso daquele para o qual prestou concurso público.

Em prosseguimento, temos que, quando existe a transformação de um cargo, ocorre um provimento derivado.

Tal procedimento, porém, não é ilimitado, repousando suas condicionantes na própria Constituição, especialmente no art. 37, II, que estabelece o princípio do concurso público.





## CÂMARA MUNICIPAL DE CONCEIÇÃO DO CASTELO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Daí porque o enquadramento deve observar os conteúdos ocupacionais, o nível de responsabilidade dos cargos envolvidos e a formação acadêmica, assim como as respectivas remunerações.

A esse respeito manifesta-se Hely Lopes Meirelles:

"A transformação de cargos, funções ou empregos do Executivo é admissível desde que realizada por lei de sua iniciativa. Pela transformação extinguem-se os cargos anteriores e se criam os novos, que serão providos por concurso ou por simples enquadramento dos servidores já integrantes da Administração, mediante apostila de seus títulos de nomeação. Assim, a investidura nos novos cargos poderá ser originária (para estranhos ao serviço público) ou derivada (para os servidores que forem enquadrados), desde que preencham os requisitos da lei. (...). Todavia, se a transformação implicar em alteração do título e das atribuições do cargo, configura novo provimento somente admissível por concurso público". (In MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 31ª ed. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 417).

Obviamente, por ocasião de uma reestruturação administrativa, não haveria sentido algum em se sustentar que deveriam ser colocados os titulares de cargos extintos em disponibilidade, provendo-se os novos cargos mediante concurso público, quando exista afinidade de atribuições entre eles.

O próprio STF vem se manifestando nesse sentido, admitindo excepcionalmente essa forma de provimento derivado:

"Unificação, pela Lei Complementar n.º 10.933-97, do Rio Grande do Sul, em nova carreira de Agente Fiscal do Tesouro, das duas, preexistentes, de Auditor de Finanças Públicas e de Fiscal de Tributos Estaduais. Assertiva de preterição da exigência de concurso público rejeitada em face da afinidade de atribuições das categorias em questão, consolidada por legislação anterior à Constituição de 1988. Ação direta julgada, por maioria, improcedente". (STF - Tribunal Pleno. ADI n.º 1591. J. 19/08/1998. Rel. Min. OCTAVIO GALLOTTI).

Chamamos atenção para o trecho do voto do Ministro Relator:

"Julgo que não se deva levar, ao paroxismo, o princípio do concurso para acesso aos cargos públicos a ponto de que uma reestruturação convergente de carreiras similares venha a cobrar (em custos e descontinuidade) o preço da extinção de todos os antigos cargos, com a disponibilidade de cada um dos ocupantes seguida da abertura de processo seletivo, ou, então, do aproveitamento dos

Av. José Grilo, nº 152, Centro. Conceição do Castelo, ES. CEP 29.370-000. Tel: (28) 3547-1310 – Fax: (28) 3547-1201. E-mail: [plccastelo@cmcc.es.gov.br](mailto:plccastelo@cmcc.es.gov.br) / Site: [www.cmcc.es.gov.br](http://www.cmcc.es.gov.br).



Autenticar documento em <https://cmcc.splonline.com.br/autenticidade>  
com o identificador 310033003400390032003A00540052004100. Documento assinado digitalmente  
conforme MP nº 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-  
Brasil.





## CÂMARA MUNICIPAL DE CONCEIÇÃO DO CASTELO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

disponíveis, hipótese esta última que redundaria, na prática, justamente na situação que propositura da ação visa a conjurar".

**O enquadramento** é, assim, o ato mediante o qual se procede ao aproveitamento dos servidores titulares de cargos extintos. Trata-se de ato administrativo que sucede a chamada transposição. Sobre o assunto, recorreremos ao magistério de Antônio Flávio de Oliveira:

"Em que pese constitua o enquadramento ato principal, e final, é necessário que seja precedido de ato condição, o que se dá mediante a verificação da correspondência entre os cargos do quadro antigo e aqueles da nova lei de cargos. Este ato condição se atribui a denominação de transposição, indicando o transbordo dos servidores de um quadro superado para outro recém surgido no mundo jurídico". (In OLIVEIRA, Antônio Flavio. Servidor Público. Remoção, Cessão, Enquadramento e Redistribuição. Belo Horizonte: Forum, 2005, p. 149).

Em geral, a lei que cria novos planos de cargos não determina, concretamente, a identificação entre os empregos ou cargos extintos e os novos. Estabelece critérios genéricos e prevê a criação de uma "comissão de enquadramento".

**A comissão é responsável por avaliar a identidade entre os cargos e empregos dos quadros extintos e os cargos dos novos quadros, elaborando um parecer técnico, com fundamento nas disposições da lei, que será utilizado como fundamento para a realização do enquadramento**, que, em geral, é ato do chefe do respectivo Poder (Prefeito, no caso do Executivo, e Presidente da Câmara, no caso do Legislativo), embora possa ser delegado a Secretários Municipais, por exemplo.

Antônio Flávio de Oliveira resume com muita agudeza como se dá o enquadramento diante da reestruturação administrativa:

"Primeiro, tem-se um ato jurídico legislativo - uma lei que estabelece a criação de um novo quadro de cargos, fazendo surgir a necessidade do enquadramento dos atuais servidores na nova ordem jurídica funcional. Após a edição da lei que criou o novo cargo, segue-se a constituição da comissão de enquadramento ou de transposição, que se encarrega da identificação da correspondência entre um cargo do novo quadro e outro, com atribuições e requisitos correspondentes no quadro antigo, emitindo parecer conclusivo, endereçado à orientação do enquadramento. O enquadramento é, portanto, o ato culminante que determina a modificação da situação funcional do servidor de um quadro antigo para outro novo, criado por lei". (ibid., p. 159).





## CÂMARA MUNICIPAL DE CONCEIÇÃO DO CASTELO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Conforme magistério de Paulo de Matos Ferreira Diniz, há que se respeitar algumas condições para a transformação, dentre elas que as atribuições e responsabilidades sejam compatíveis, que as atribuições dos cargos sejam afins e que o provimento seja feito em cargo do mesmo nível, classe e padrão e que tenha a mesma carga horária. (In: DINIZ, Paulo de Matos Ferreira. Lei n.º 8.112/1990 Comentada: Regime Jurídico dos Servidores Públicos Cíveis da União e Legislação Complementar. 8ª edição. Brasília: Brasília Jurídica. 2004, p. 144).

Feitas estas considerações, só para aumentar o alcance do entendimento e aplicabilidade do Projeto de Lei analisado, o reenquadramento somente será possível, se as atribuições e responsabilidades forem afins e o provimento se dê no mesmo nível.

Por que dessas considerações?

Primeiro porque é necessário estudos e debates e buscar alternativas para melhor forma de tornar a Administração Pública eficiente. Ou seja, porque existe o princípio da eficiência constitucional que deve ser observado e, em razão dele, a Administração Pública deve adotar políticas de governança. Senão vejamos:

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:  
(...)

Art. 74. **Os Poderes** Legislativo, Executivo e Judiciário **manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:**

I - **avaliar o cumprimento das metas** previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;

II - **comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão** orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;

Por exemplo:

### DECRETO Nº 9.203, DE 22 DE NOVEMBRO DE 2017

Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.







## CÂMARA MUNICIPAL DE CONCEIÇÃO DO CASTELO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

**O PRESIDENTE DA REPÚBLICA**, no uso da atribuição que lhe confere o art. 84, **caput**, inciso VI, alínea "a", da Constituição,

**DECRETA** :

Art. 1º Este Decreto **dispõe sobre a política de governança da administração pública** federal direta, autárquica e fundacional.

Art. 2º Para os efeitos do disposto neste Decreto, considera-se:

I - **governança pública** - conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade;

II - valor público - produtos e resultados gerados, preservados ou entregues pelas atividades de uma organização que representem respostas efetivas e úteis às necessidades ou às demandas de interesse público e modifiquem aspectos do conjunto da sociedade ou de alguns grupos específicos reconhecidos como destinatários legítimos de bens e serviços públicos;

III - alta administração - Ministros de Estado, ocupantes de cargos de natureza especial, ocupantes de cargo de nível 6 do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS e presidentes e diretores de autarquias, inclusive as especiais, e de fundações públicas ou autoridades de hierarquia equivalente; e

IV - **gestão de riscos** - processo de natureza permanente, estabelecido, direcionado e monitorado pela alta administração, que contempla as atividades de identificar, avaliar e gerenciar potenciais eventos que possam afetar a organização, destinado a fornecer segurança razoável quanto à realização de seus objetivos.

### CONCLUSÃO

Diante do exposto, essa Procuradoria Geral **opina** no sentido de que o prosseguimento da tramitação legislativa do Projeto de Lei analisado, teoricamente, não tem impedimento regimental, legal ou constitucional, **razão pela qual sugere** o encaminhamento da proposição às Comissões Legislativas Competentes, **para que se realize diligências e se averigue se o princípio da eficiência constitucional** está sendo atendido de forma comprovada diante das observações acima, para atender as disposições constitucionais e legais, salvo melhor juízo.

É o parecer, à consideração Superior.

Conceição do Castelo, ES, 07 de novembro de 2023.

**DIOGGO BORTOLINI VIGANOR**  
PG/CMCC

**Av. José Grilo, nº 152, Centro. Conceição do Castelo, ES. CEP 29.370-000. Tel: (28) 3547-1310 – Fax: (28) 3547-1201. E-mail: [plccastelo@cmcc.es.gov.br](mailto:plccastelo@cmcc.es.gov.br) / Site: [www.cmcc.es.gov.br](http://www.cmcc.es.gov.br).**



Autenticar documento em <https://cmcc.splonline.com.br/autenticidade> com o identificador 310033003400390032003A00540052004100. Documento assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.