



CÂMARA MUNICIPAL DE CONCEIÇÃO DO CASTELO

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Av. José Grilo – nº 152 – Centro - Cep 29.370-000

Telefone: 028-3547-1310 e 3547-1201

PARECER

DA: COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO E DA COMISSÃO FINANÇAS, ECONOMIA, ORÇAMENTO E TOMADA DE CONTAS, SOBRE O **PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº. 003/2023.**

RELATORA: VEREADOR **MARIO CARLOS AMBROSIM.**

RELATÓRIO:

O Projeto de Lei Complementar n.º 003/2023, de autoria do Chefe do Poder Executivo Municipal, foi apresentado no expediente da Sessão Ordinária do dia 06/06/2023 e encaminhado nesta mesma data para a Procuradoria Geral, para análise e parecer jurídico.

Em 07/11/2023 a referida matéria retornou da Procuradoria Geral, onde recebeu parecer jurídico, o qual foi juntado ao presente processo.

Na data de 05/12/2023 o referido Projeto de Lei Complementar foi incluído na pauta da sessão ordinária e encaminhado nesta data a estas Comissões para ser examinado e receber parecer, conforme determina o Regimento Interno desta Casa de Leis.

A presente reunião foi realizada em conjunto, nos termos do art. 60 do Regimento Interno desta Casa de Leis.

O Senhor Presidente, Vereador **MARCOS AURÉLIO OLIVEIRA PINTO**, conforme lhe faculta o art. 49, XIII, do Regimento Interno desta Casa de Leis, em reunião realizada no dia 06/12/2023, designou a mim, Vereador **MARIO CARLOS AMBROSIM**, para relatar a presente matéria.

É o relatório.

PARECER DO RELATOR:

O digno Prefeito de Conceição do Castelo encaminhou o Projeto de Lei Complementar acima indicado, visando alterar a Lei Complementar nº 02, de 30 de novembro de 1994, que dispõe sobre a o Regime Jurídico Unico dos servidores da administração pública



Autenticar documento em <https://cmcc.splonline.com.br/autenticidade>
com o identificador 310033003400390034003A00540052004100. 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

Av. José Grilo – nº 152 – Centro - Cep 29.370-000

Telefone: 028-3547-1310 e 3547-1201

direta, das autarquias e das fundações do Município de Conceição do Castelo, e dá outras providências.

O autor justificou a matéria dizendo: "O presente Projeto de Lei trata de autorização pelo Poder Legislativo para que o Município de Conceição do Castelo/ES, realize adequação na Estrutura Administrativa do Ente Municipal para que se promova o concurso público, bem como tem a intenção de apresentar a descrição das classes e requisitos para provimento dos cargos.

Preliminarmente a Lei Orgânica Municipal, no Art. 37, enumera algumas matérias disciplinadas por Lei Complementar, o qual serão aprovadas se obtiverem maioria absoluta dos votos dos membros da Câmara Municipal. Veja-se:

"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. Serão leis complementares, dentre outras previstas nesta Lei Orgânica:

I - Código Tributário do Município;

II - Código de Obras;

III- Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado;

IV - Código de Posturas;

V – Lei instituidora do regime jurídico e do estatuto dos servidores municipais;

VI - Lei orgânica instituidora da guarda municipal;

VII - Lei de criação de cargos, funções ou empregos públicos;

Por esta razão o tipo de proposição é o adequado, pois versa sobre matéria elencada no artigo acima referenciado.

Há de se considerar que o pretendido projeto de Lei intenta alteração da Estrutura Administrativa, que pode ensejar em aumento das despesas com pessoal, mormente quando contempla a criação de cargos como no caso em tela, matéria normatizada no art. 169, § 1º, inciso I e II, da Constituição Federal. Complementarmente, a Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (Lei Complementar n.º 101/2001), ao dispor sobre o controle de despesas total com pessoal condiciona à estimativa de impacto orçamentário-financeiro, com a devida demonstração da origem do recursos para seu custeio, artigos 16 e 17.





CÂMARA MUNICIPAL DE CONCEIÇÃO DO CASTELO

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Av. José Grilo – nº 152 – Centro - Cep 29.370-000

Telefone: 028-3547-1310 e 3547-1201

Lado outro, apesar de versar sobre alteração da Estrutura Administrativa com criação de Cargo de Provimento efetivo, quais sejam advogado, engenheiro civil, engenheiro ambiental, eletricitista, etc, funções estas essenciais para o desenvolvimento das atividades dentro da administração pública.

Em análise detida da estrutura da administração, observamos que os requisitos para provimento do cargo devem ser ajustados, seja com a adequação da escolaridade a ser exigida, outras, quanto a dispensa da exigência de tempo de serviço, para ampliar a concorrência.

Dessa forma, o Poder Executivo Municipal encaminha a essa Augusta Casa de Leis o presente Projeto de Lei, visando a formalização do ato."

Como dito inicialmente, a presente matéria foi encaminhada para a Procuradoria Geral desta Casa Legislativa, onde recebeu o seguinte parecer jurídico:

"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, ~~Autenticar documento em <https://cmcc.spnline.com.br/autenticidade>~~
com o identificador 310033003400390034003A00540052004160. 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

Av. José Grilo – nº 152 – Centro - Cep 29.370-000

Telefone: 028-3547-1310 e 3547-1201

que estabelece ser direito do advogado, dentre outros, "exercer, com liberdade, a profissão em todo o território nacional".

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:

I - Criação, transformação ou extinção de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquicas ou aumento de sua remuneração;





CÂMARA MUNICIPAL DE CONCEIÇÃO DO CASTELO

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Av. José Grilo – nº 152 – Centro - Cep 29.370-000

Telefone: 028-3547-1310 e 3547-1201

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)

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:

Autenticar documento em <https://cmcc.splonline.com.br/autenticidade>

com o identificador 310033003400390034003A00540052004100, 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

Av. José Grilo – nº 152 – Centro - Cep 29.370-000

Telefone: 028-3547-1310 e 3547-1201

"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.**

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





CÂMARA MUNICIPAL DE CONCEIÇÃO DO CASTELO

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Av. José Grilo – nº 152 – Centro - Cep 29.370-000

Telefone: 028-3547-1310 e 3547-1201

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)

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

Autenticar documento em <https://cmcc.spionline.com.br/autenticidade>
com o identificador 310033003400390034003A00540052004100, 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

Av. José Grilo – nº 152 – Centro - Cep 29.370-000
Telefone: 028-3547-1310 e 3547-1201

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.

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;

Autenticar documento em <https://cmcc.splonline.com.br/autenticidade>
com o identificador 310033003400390034003A00540052004100. 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

Av. José Grilo – nº 152 – Centro - Cep 29.370-000
Telefone: 028-3547-1310 e 3547-1201

- 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;

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?





CÂMARA MUNICIPAL DE CONCEIÇÃO DO CASTELO

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Av. José Grilo – nº 152 – Centro - Cep 29.370-000

Telefone: 028-3547-1310 e 3547-1201

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?
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.





CÂMARA MUNICIPAL DE CONCEIÇÃO DO CASTELO

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Av. José Grilo – nº 152 – Centro - Cep 29.370-000

Telefone: 028-3547-1310 e 3547-1201

na própria Constituição, especialmente no art. 37, II, que estabelece o princípio do concurso público.

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





CÂMARA MUNICIPAL DE CONCEIÇÃO DO CASTELO

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Av. José Grilo – nº 152 – Centro - Cep 29.370-000
Telefone: 028-3547-1310 e 3547-1201

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).

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 Civis da União e Legislação Complementar. 8ª edição. Brasília: Brasília Jurídica. 2004, p. 144).





CÂMARA MUNICIPAL DE CONCEIÇÃO DO CASTELO

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Av. José Grilo – nº 152 – Centro - Cep 29.370-000

Telefone: 028-3547-1310 e 3547-1201

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.

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;**



Autenticar documento em <https://cmcc.splonline.com.br/autenticidade> com o identificador 310033003400390034003A00540052004100. 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

Av. José Grilo – nº 152 – Centro - Cep 29.370-000

Telefone: 028-3547-1310 e 3547-1201

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 averigüe 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"

Pois bem, a justificativa do presente Projeto de Lei Complementar não nos convence sobre a necessidade de tais alterações na Lei Complementar no momento, especialmente por estarmos praticamente em final de mandato e do início do ano eleitoral. Entendemos sim, deve ser discutido, no momento oportuno, uma ampla reforma administrativa para a Prefeitura Municipal, se possível logo após a aprovação da reforma administrativa em tramitação na Câmara Federal.

Também, conforme o parecer jurídico acima transcrito, necessita a matéria de várias adequações, visando adequá-la as normas legais vigentes.

De acordo com o impacto orçamentário-financeiro apresentado junto ao Projeto, haverá um aumento de mais de R\$ 790.000,00 por ano na folha de pagamento.



Autenticar documento em <https://cmcc.splonline.com.br/autenticidade>
com o identificador 310033003400390034003A00540052004100. 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

Av. José Grilo – nº 152 – Centro - Cep 29.370-000

Telefone: 028-3547-1310 e 3547-1201

Ainda, analisando o orçamento municipal constata-se que não há dotação suficiente para suportar as despesas até dezembro de 2023. Tanto é, que o Poder Executivo passa por dificultada com falta de dotação orçamentária na rubrica de pessoal, suficiente para o pagamento de pessoal no mês de dezembro.

Também não podemos deixar de mencionar que no mês seguinte, ou seja, em janeiro próximo, a Administração Pública Municipal deverá conceder a **Revisão Geral Salarial** a todos os Servidores e Agentes Políticos, isso com certeza, elevará o custo da folha de pagamento dos servidores.

Quanto a criação de cargos e aumento despesas de pessoal, estamos alertando a administração sobre a necessidade de observar o Parecer Consulta nº 00014/2023-2, do Egrégio Tribunal de Contas do Estado.

Também temos que o nosso Município de Conceição do Castelo está muito próximo do limite de alerta de despesas com pessoal (entre 47,9% e 51,3%).

A Lei Orgânica Municipal dispõe em seus arts. 156 e 157, que:

“Art. 156. Nenhuma despesa será ordenada ou satisfeita sem que exista recurso disponível e crédito votado pela Câmara, salvo a que correr por conta de crédito extraordinário.

Art. 157. Nenhuma lei que crie ou aumente despesa será executada sem que ela conste à indicação do recurso para atendimento do correspondente encargo.”

A Constituição Federal dispõe em seu art. 169, §1º, I, que:

“Art. 169.

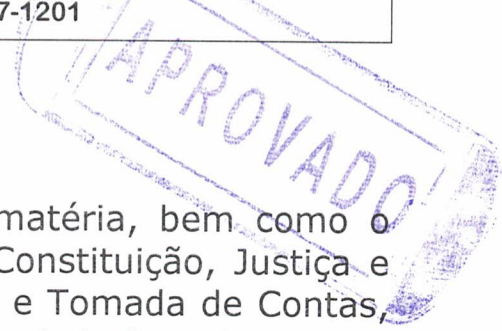
§ 1º A concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos, empregos e funções ou alteração de estrutura de carreiras, bem como a admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos e entidades da administração direta ou indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público, só poderão ser feitas:

I - se houver prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes

II - se houver autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista.”

Assim sendo, este relator após analisar atentamente a presente matéria, bem como o parecer do Ilustre Procurador Geral desta Casa de Leis, propõe a **rejeição** do referido projeto de lei





PARECER DA COMISSÃO

Após analisar atentamente a presente matéria, bem como o parecer do Ilustre Relator, as Comissões de Constituição, Justiça e Redação e de Finanças, Economia, Orçamento e Tomada de Contas, é pela **REJEIÇÃO** do referido Projeto de Lei Complementar, conforme lhe faculta o art. 58 do Regimento Interno, devendo ser **devolvido ao seu autor**.

Sala das sessões da câmara Municipal de Conceição do Castelo - ES, em 06 de dezembro de 2023.

- Mario Carlos Ambrosim*
MARIO CARLOS AMBROSIM -RELATOR
- Andreia de Andrade Dalbo*
ANDRÉIA DE ANDRADE DALBÓ -Ausente
- AUGUSTO SOARES**-.....Licenciado
- Humberto Antonio da Rocha*
HUMBERTO ANTONIO DA ROCHA-.....COM O RELATOR
- Jose Lucio de Aguiar*
JOSÉ LÚCIO DE AGUIAR-.....COM O RELATOR
- Marcos Aurélio Oliveira Pinto*
MARCOS AURÉLIO OLIVEIRA PINTO-....COM A RELATOR
- Saulo Mareto*
SAULO MARETO -Ausente
- Thiago Damiano Lopes*
THIAGO DAMIÃO LOPES -COM O RELATOR
- Wesley Satlher da Costa*
WESLEY SATLHER DA COSTA -COM O RELATOR

