

CÂMARA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE  
PROCURADORIA

PARECER N° 567/18

PROCESSO N° 1368/18  
PLE N° 19/18

É submetido a exame desta Procuradoria, para parecer prévio, o Projeto de Lei, em epígrafe, de iniciativa do Prefeito, que Cria e extingue Cargos em Comissão e Funções Gratificadas alterando a letra c do Anexo I da Lei n° 6.309, de 28 de dezembro de 1988, bem como inclui letra “d” no referido anexo I, descreve e define atribuições de alguns dos cargos que propõe criar.

O projeto trata de assunto de interesse local, qual seja, a criação e extinção de cargos em comissão e funções gratificadas na Administração Pública Centralizada (Poder Executivo). Daí a competência privativa do Chefe do Poder Executivo para iniciativa legislativa, nos termos do art. 61, § 1º II, “a” da Constituição Federal (CF).

*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;”*

Por definição não existe cargo ou função sem atribuição, de modo que a lei que cria cargos ou funções também deve definir suas atribuições. No caso ainda deve-se destacar que a Constituição Federal preconiza que as funções de confiança, exercidas exclusivamente por servidores ocupantes de cargo efetivo, e os cargos em comissão, a serem preenchidos por servidores de carreira nos casos, condições e percentuais mínimos previstos em lei, destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento (art. 37, V da CF). A Constituição Estadual com relação aos cargos em comissão aduz ainda que os cargos em comissão se destinam à transmissão das diretrizes políticas para a execução administrativa e ao assessoramento.

Assim, se por um lado não se pode criar cargo ou função sem atribuição, por outro lado, sem atribuições definida também não se pode verificar se atendido os dispositivos constitucionais referidos acima. Dessa forma todos os cargos e funções que se pretender

criar no projeto de lei em questão que não tenham suas atribuições definidas neste projeto de lei ou, eventualmente, em outra lei municipal são inconstitucionais. Neste sentido:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE. PARTE DO ART. 16, PARTE DO ANEXO II, ALÍNEA C , E PARÁGRAFO 2º DO ART. 21 DA LEI MUNICIPAL 6.253, DE 11 DE NOVEMBRO DE 1988, EM SUA REDAÇÃO ORIGINÁRIA E NA QUE LHE FOI DADA PELAS LEIS MUNICIPAIS 6.410/1989, 6.786/1991 E 8.224/1998. CRIAÇÃO DE CARGOS EM COMISSÃO SEM DEFINIÇÃO DE SUAS ATRIBUIÇÕES. VIOLAÇÃO AOS ARTS. 8º, CAPUT, 19, CAPUT E INCISO I, 20, CAPUT E PARÁGRAFO 4º, E 32 CAPUT, TODOS DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL, COMBINADOS COM ART. 37, II E V DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. 1. Os cargos em comissão de 03 Diretores, 02 Assessores Técnicos, 02 Assessores Especialistas, 03 Assistentes, 02 Oficiais de Gabinete, 02 Supervisores, 02 Chefes de Equipe e 01 Agente Comunitário, criados pelos atos normativos impugnados não têm atribuições estabelecidas na legislação criadora, resultando manifesta a inconstitucionalidade. **As atribuições específicas de direção, chefia ou assessoramento devem estar explicitadas na lei que cria o cargo em comissão, restando manifesta a inconstitucionalidade da norma que não atende tal especificidade.** 2. Estende-se a inconstitucionalidade à Lei Municipal 5.732/1985, revogada expressamente pela Lei Municipal 6.253/1988, impugnada para evitar eventual efeito repristinatório indesejado. **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. DIFERIMENTO DE 06 MESES DA PUBLICAÇÃO. UNÂNIME.** (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70065990772, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: João Barcelos de Souza Junior, Julgado em 23/11/2015) – grifei.

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. PARTE DO ART. 19 E DO ART. 22 DA LEI N. 1.739/00, DO MUNICÍPIO DE GUARANI DAS MISSÕES. CARGOS EM COMISSÃO. AUSÊNCIA DE ESPECIFICAÇÃO DA ATRIBUIÇÃO. INCONSTITUCIONALIDADE DECLARADA. 1. O mero encaminhamento de projeto de lei à Câmara Municipal, disciplinando as atribuições dos cargos em comissão impugnados não acarreta a extinção do feito por perda do objeto. 2. **Os cargos em comissão criados pelos atos normativos impugnados carecem da definição clara das atribuições respectivas, violando os arts. 8º, caput, 19, caput e inciso I, 20, caput e § 4º, e 32, caput, todos da Constituição Estadual, combinados com o art. 37, II e V, da Carta Federal.** 3. **Somente lei em sentido estrito, de iniciativa do Prefeito Municipal, pode criar cargos, empregos e funções públicas municipais, descabendo a definição das atribuições destes por decreto, regulamento ou regimento.** **AÇÃO JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME.** (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70061068482, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Sérgio Fernando de Vasconcellos Chaves, Julgado em 27/10/2014) – grifei.

Com relação as atribuições descritas na lei para alguns cargos e funções a impressão, salvo a função de Controlador-Geral, é de que são excessivamente gerais é muito semelhantes de tal modo que os ocupantes destes cargos poderiam ser lotados em qualquer unidade de trabalho da Administração Centralizada. Em suma, me parece que as atribuições não são verdadeiramente definidas, de modo que, como antes se fazia por decreto, as

atribuições acabaram por ser realmente definidas pelo próprio executivo e não pela lei. Daí a inconstitucionalidade dos referidos cargos.

Observo ainda com relação aos códigos dos cargos de Diretor-Geral e Coordenador-Geral um equívoco, uma vez que são atribuídos na descrição dos cargos (art. 6º) mais de código. O que não é possível conforme a própria Lei nº 6.309/88 determina em seu art. 18, *in verbis*:

*“Art. 18. O código de identificação estabelecido para o Quadro dos Cargos em Comissão e Funções Gratificadas tem a seguinte interpretação:*

*1º elemento - GRUPO*

*2º elemento - QUADRO A QUE PERTENCE*

*3º elemento - FORMA DE PROVIMENTO*

*4º elemento - NÍVEL*

*§ 1º O primeiro elemento quando representado pelo dígito um (1) indica o grupo de direção, e pelo dígito dois (2) o grupo de assessoramento.*

*§ 2º Na Administração Centralizada o segundo elemento é representado pelo dígito um (1).*

*§ 3º O terceiro elemento indica que o provimento processar-se-á sob a forma de:*

*I - função gratificada, quando representado pelo dígito um (1);*

*II - cargo em comissão ou função gratificada, quando representado pelo dígito dois (2);*

*III - cargo em Comissão provido, preferentemente, por funcionário quando representado pelo dígito três (3).”*

Quando possível o provimento do cargo em comissão sob a forma de função gratificada de mesmo nível o terceiro elemento será (2)<sup>1</sup>. Não há um código para (FG) e outro para (CC) com relação ao mesmo cargo. Ademais o código deve guardar correspondência com o art. 3º, incs. II e V do projeto.

No mais, como sói acontecer nos projetos de iniciativa do Executivo, não foram observados, pelo menos até o momento, as exigências da Lei de Responsabilidade Fiscal a respeito do controle de gasto com pessoal, que resultará na nulidade de pleno direito da lei em caso de aprovação. Se não vejamos.

Estabelece o art. 21 da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (LC 101/00):

---

<sup>1</sup> A Lei 6.309/88 em seu art. 19 autoriza tal forma de provimento quando o indicado para o cargo em comissão for funcionário efetivo municipal. Na verdade tal me parece incorreto. A lei deveria possibilitar ao funcionário optar pela remuneração do cargo em comissão ou a do cargo de origem mais a função gratificada de mesmo nível, e não o provimento sob a forma de função gratificada uma vez que não existe tal função, mas o cargo em comissão.

*“Art. 21. É nulo de pleno direito o ato que provoque aumento da despesa com pessoal e não atenda:*

*I - as exigências dos arts. 16 e 17 desta Lei Complementar, e o disposto no inciso XIII do art. 37 e no § 1o do art. 169 da Constituição;*

*II - o limite legal de comprometimento aplicado às despesas com pessoal inativo.*

*Parágrafo único. Também é nulo de pleno direito o ato de que resulte aumento da despesa com pessoal expedido nos cento e oitenta dias anteriores ao final do mandato do titular do respectivo Poder ou órgão referido no art. 20.”*

Como se vê, para que seja possível o aumento das despesas com pessoal a lei de responsabilidade estabeleceu alguns requisitos que se não atendidos acarretarão a nulidade do ato, no caso, da lei que resultará da aprovação do projeto em questão. Vale ressaltar, nulidade absoluta que não permite convalidação.

No caso, verifica-se o descumprimento das exigências do art. 16 da LRF, que exige que os atos que provoquem aumento da despesa com pessoal deverão ser instruídos com a estimativa do impacto orçamentário e financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois exercícios subsequentes da criação, expansão ou aperfeiçoamento da ação governamental que acarrete aumento da despesa, sendo que tal estimativa deverá ser acompanhada das premissas e metodologia de cálculo utilizadas (art. 16, I e § 2º da LRF), e “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” (art. 16, II da LRF). É que o projeto de lei em exame não está instruído com estimativa do impacto orçamentário-financeiro da despesa de pessoal aumentada. O que não se confunde com a repercussão de fls. 12 (aliás, apócrifa, sem assinatura). Conforme Flávio C. De Toledo Jr. e Sérgio Ciqueira Rossi, in Lei de Responsabilidade Fiscal comentada artigo por artigo, NDJ, 2ª ed., “há de haver a quantificação do gasto pretendido para, em seguida estimar seu impacto trienal sobre dois agregados: a receita orçamentária e as disponibilidades de caixa”. Assim como, não acompanha o projeto de lei declaração do ordenador de despesa, que atenda o disposto no art. 21, I c/c art. 16, II ambos da LRF.

Verifica-se também o descumprimento do art. 17 da LRF que trata das despesas obrigatórias de caráter continuado, como no caso, e que em seu § 1º exige a estimativa prevista no inciso I do art. 16 e a demonstração da origem dos recursos para seu custeio e no seu § 2º exige a comprovação de que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo referido no § 1o do art. 4o, devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, ser compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa. Nada disso acompanha o projeto de lei em questão. Não há demonstração da origem dos recursos, nem estudo de não-comprometimento das metas fiscais ou medidas de compensação.

Dos dispositivos que ainda devem ser analisados tem-se o § 1º do art. 169 da Constituição Federal que estabelece que: “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.” Aqui também nada se encontra nos autos que permita dizer que tal dispositivo foi atendido.

Também não instrui o projeto de lei em questão estudo de conformação ao limite prudencial de que trata o art. 22 da LRF (95% do máximo ), uma vez que se tal limite for atingido fica vedada a concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a qualquer título, salvo os derivados de sentença judicial ou de determinação legal (anterior), ressalvada a revisão geral anual.

Isso posto, verifica-se que a criação de cargos e funções proposta, com exceção da função de Controlador-Geral, se dá em desacordo com a Constituição Federal e Estadual, assim como se verifica incompatibilidade do projeto de lei em questão com a Lei de Responsabilidade Fiscal.

É o parecer.

Em 11 dezembro de 2018.

Fábio Nyland  
Procurador - Geral  
OAB/RS 50.325



