



Câmara Municipal de Cambira

ESTADO DO PARANÁ
CNPJ: 01.541.158/0001-31

Av. Canadá, 335 - Fone: (43) 3436-1223
CEP: 86890-000 CAMBIRA PARANÁ

PARECER JURÍDICO

REFERÊNCIA: Projeto de Lei n. 17/2024 (Substitutivo)

ORIGEM: Prefeito Municipal

ASSUNTO: Extinção de cargos de enfermeiros e criação de outros correspondentes.

EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL e ADMINISTRATIVO – LEI DE INICIATIVA DO PREFEITO - DIREITO DE PESSOAL – EXTINÇÃO E CRIAÇÃO DE CARGOS PÚBLICOS. NECESSÁRIA OBSERVÂNCIA DAS REGRAS E PRAZOS ELEITORAIS E DA LRF. PARECER PELA POSSIBILIDADE DE TRAMITAÇÃO, DESDE QUE ATENDIDOS OS REQUISITOS LEGAIS.

Este parecer possui 07 (sete) páginas e é assinado eletronicamente.

1. RELATÓRIO.

O presente expediente trata de Parecer Jurídico sobre Projeto de Lei, de iniciativa do Poder Executivo sobre cargos públicos.

Na prática, busca-se extinguir um cargo de enfermeiro 20h (vinte horas). Além disso, busca-se colocar em extinção 2 (dois) cargos de enfermeiros de 20h (vinte horas), estando esses últimos cargos ainda ocupados por servidores concursados (parágrafo único no art. 2º).

Por fim, o art. 3º do referido projeto cria o cargo de enfermeiro 40h.

O projeto fora acompanhado de sua justificativa, mas ainda está pendente a declaração de declaração do ordenador de despesas, bem como estimativa de impacto orçamentário para fins dos artigos 16, I e II e 17 da LRF.

2. FUNDAMENTAÇÃO.

2.1 PREFÁCIO

Inicialmente, cabe salientar que o exame da Advocacia Jurídica da Câmara Municipal se limita tão somente à matéria jurídica envolvida, nos termos de sua própria competência legal, com base nos documentos apresentados e demais matérias de Direito, motivo pelo qual não se incursionará em questões de ordem técnica ou que pertencem ao âmbito discricionário da deliberação legislativa em juízo de mérito sobre a questão, cuja análise recai exclusivamente sobre os setores competentes.

Quanto às informações prestadas pelo Poder Executivo nos documentos que acompanham o projeto, parte-se da premissa de que são verdadeiras.

Nos termos do Enunciado n. 07 do Manual de Boas Práticas Consultivas da AGU: "o órgão consultivo não deve emitir manifestações conclusivas sobre temas

não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos, ou de conveniência e oportunidade".

2.2 DA INICIATIVA DO EXECUTIVO

Trata-se de Projeto de Lei com origem a partir de iniciativa promovida pelo Prefeito, de criação de cargos públicos. Trata-se de medida prevista no artigo 34, II, da Lei Orgânica Municipal, em atendimento ao Princípio da Separação de Poderes (art. 2 da CF/88):

Art. 34. Compete privativamente ao Prefeito Municipal a iniciativa de leis que versem sobre:

I — regime jurídico único dos servidores;

II — criação de cargos, empregos e funções na Administração direta e autárquica do Município, ou aumento de sua remuneração;

III — orçamento anual, diretrizes orçamentárias e plano plurianual;

- 15 -

Câmara Municipal de Cambira **Lei Orgânica Municipal Atualizada**

IV — criação, estruturação e atribuições dos órgãos da administração direta do Município.

Por simetria, aplica-se o artigo 61, §1º, "e", da CF/88, por se tratar dentre as atribuições inerente ao Poder Executivo (estruturação, atribuição da Administração e funções):

"Leis de iniciativa da Câmara ou, mais propriamente, de seus vereadores são todas as leis que a lei orgânica municipal não reserva, expressa e privativamente, à iniciativa do prefeito. As leis orgânicas municipais devem reproduzir, dentre as matérias previstas nos arts. 61, §1º, e 165 da CF, as que se inserem no âmbito da competência municipal. **São, pois, de iniciativa exclusiva do prefeito, como chefe do Executivo local, os projetos de leis que disponham sobre a criação, estruturação e atribuição das secretarias, órgãos e entes da Administração Pública Municipal; matéria de organização administrativa e planejamento** de execução de obras e serviços públicos; **criação de cargos, funções** ou empregos públicos na Administração direta, autárquica e fundacional do Município; regime jurídico e previdenciário dos servidores municipais, fixação e aumento de sua remuneração; plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento anual e créditos suplementares e especiais" (MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Municipal Brasileiro. 20. ed. São Paulo: Juspodium, 2023, p. 522).

Quanto à iniciativa de Lei, originada através de Projeto encaminhado pelo Poder Executivo à Câmara Municipal, não há inconstitucionalidade neste ponto específico.

2.3 DO INTERESSE LOCAL

Nos termos da Constituição, conforme artigo 30 da CF, cabe aos Municípios legislar sobre o interesse local. Sobre a sua caracterização, a doutrina assim enuncia:

"*Interesse local* não é interesse exclusivo do Município; não é interesse privativo da localidade; não é interesse único dos munícipes. Se se exigisse essa exclusividade, essa privatividade, essa unicidade, bem reduzido ficaria o âmbito da Administração local, aniquilando-se a autonomia de que faz praça a Constituição. Mesmo porque não há interesse local. Mesmo porque não há interesse municipal que não o seja reflexamente da União e do Estado-membro, como, também, não há interesse regional ou nacional que não ressoe nos municípios, como partes integrantes da Federação Brasileira. O que define e caracteriza o "interesse local", inscrito como dogma constitucional, é a *predominância* do interesse do Município sobre o do Estado ou da União" (MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Municipal Brasileiro. 20. ed. São Paulo: Juspodium, 2023, p. 522).

Assim, resta demonstrada neste aspecto a constitucionalidade do interesse municipal objeto do presente projeto, por se tratar de interesse local (criação e extinção de cargos públicos municipais) e atendimento aos requisitos dos artigos 30 da CF/88.

2.4 – DO CONCEITO DE CARGOS PÚBLICOS

Segundo a doutrina, a denominação, direitos, **deveres e sistemas de remuneração** de cargos públicos devem ser previstos em lei:

"Considera-se cargo público o local situado na organização interna da Administração direta e das entidades administrativas de direito público, provido por servidor público estatutário, com denominação, direitos, deveres e sistemas de remuneração previstos em lei." (OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. Curso de Direito Administrativo – 7ª Ed – Rio de Janeiro, Forense, São Paulo: MÉTODO, 2019, p. 720/721).

Já o conceito técnico de função pública é diverso, e compreende o conjunto de **atribuições conferidas por lei** aos agentes públicos, ao passo que **as atribuições ou atividades dos agentes públicos são funções administrativas**.¹ E, nesse sentido, a doutrina é expressa no sentido de que **funções não podem ser indefinidas ou aleatórias**, sob pena de caracterizar desvio de função:

"Todo cargo tem função, porque não se pode admitir um lugar na Administração que não tenha a predeterminação de tarefas do servidor. Mas nem toda função pressupõe a existência de cargo. O titular do cargo se caracteriza como servidor público estatutário.

O cargo, ao ser criado, já pressupõe tarefas que lhe são atribuídas. **Não pode ser instituído cargo com funções aleatórias ou indefinidas: é a prévia indicação das funções que confere garantia ao servidor e ao Poder Público**. Por tal motivo, é ilegítimo o denominado *desvio de função*, fato habitualmente encontrado nos órgãos administrativos, que consiste no exercício, pelo servidor, de funções relativas a outro cargo, que não o ocupa efetivamente. Cuida-se de uma corruptela no sistema de cargos e funções que precisa ser coibida, para evitar falsas expectativas do servidor e a instauração de litígios com o escopo de permitir a alteração da titularidade do cargo." (CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo – 25ª Ed. rev., ampl. E atual. Até a Lei n. 12.587, de 3-1-2012. São Paulo: Atlas, 2012, p. 605.)

Ninguém é obrigado a fazer ou deixar de fazer senão em virtude da lei (art. 5º, II, da CF/88). Por sua vez, o princípio da legalidade em Direito Administrativo, quando aplicável à Administração Pública, como se sabe, é mais restritivo do que a legalidade aplicada aos particulares, o que significa que a Administração só pode fazer aquilo que a lei expressamente autoriza:

"Atualmente, tem prevalecido, na doutrina clássica e na praxe jurídica brasileira, a ideia da vinculação positiva da Administração à lei. Vale dizer: a atuação do administrador depende

¹ OLIVEIRA, op. cit., p. 720/721

de prévia habilitação legal para ser legítima. Na célebre lição de Hely Lopes Meirelles, apoiado em Guido Zanobini: "Enquanto na administração particular é lícito fazer tudo o que a lei não proíbe, na Administração Pública só é permitido fazer o que a lei autoriza". (OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. Curso de Direito Administrativo – 7ª Ed – Rio de Janeiro, Forense, São Paulo: MÉTODO, 2019, p. 39).

2.5 – CRITÉRIOS DA LRF PARA A CRIAÇÃO DE CARGOS PÚBLICOS

Nos termos do artigo 22 da LRF, se superado o limite prudencial, é vedada a criação de cargos públicos. Assim, apenas é possível a criação do novo cargo de enfermeiro caso o teto, previsto pela Lei de Responsabilidade Fiscal, não tenha sido superado.

2.6 – AUMENTO DE DESPESA COM PESSOAL NOS ÚLTIMOS 180 (CENTO E OITENTA DIAS) DE MANDATO

A partir da LC n. 173/2020, o artigo 22, II, da LRF proibira o aumento de despesas com pessoal nos últimos 180 (cento e oitenta) dias de mandato do chefe do respectivo poder. Ademais, a contagem dos 180 dias é do término do prazo legal do mandato, independentemente do afastamento antecipado do administrador (Acórdão nº 1208/10 – Tribunal Pleno – TCE-PR).

Por sua vez, é vedada, nos últimos 180 dias do mandato, a edição, aprovação ou sanção de projeto de lei que conceda reajuste salarial ou promova reestruturação de carreiras com aumento de despesas com pessoal. (Art. 21, IV, "a", LRF). Segundo o Manual de encerramento de mandato do TCE-PR, o prazo de incidência de tal vedação se inicia a partir de 05 de julho de 2024.

2.7 - ADMISSÃO, EXONERAÇÃO, MOVIMENTAÇÃO, SUPRESSÃO OU READAPTAÇÃO DE VANTAGENS DE SERVIDOR PÚBLICO

Tratam-se de restrições previstas na lei n.º 9.504/97 - ART. 73, V, bem como na Resolução TSE nº 23.735/24 (ART. 15, V). Segundo o Manual de Encerramento de Mandato, tal restrição não inclui concursos homologados até 01/07:

MANUAL DE ENCERRAMENTO DE MANDATO | 2024



2.4. ADMISSÃO, EXONERAÇÃO, MOVIMENTAÇÃO, SUPRESSÃO OU READAPTAÇÃO DE VANTAGENS DE SERVIDOR PÚBLICO LEI N.º 9.504/97 - ART. 73, V; RESOLUÇÃO TSE N.º 23.735/24 - ART. 15, V

É proibido nomear, contratar ou de qualquer forma admitir, demitir sem justa causa, suprimir ou readaptar vantagens, dificultar ou impedir o exercício funcional e, ainda, *ex officio*, remover, transferir ou exonerar servidor público, na circunscrição do pleito, nos três meses que o antecedem e até a posse dos eleitos, sob pena de nulidade do ato.

Exceções:

- nomeação ou exoneração de cargos em comissão e designação ou dispensa de funções de confiança;
- nomeação para cargos do Poder Judiciário, do Ministério Público, dos Tribunais de Contas e dos órgãos da Presidência da República*;

- nomeação dos aprovados em concursos públicos que sejam homologados até 1º de julho de 2024;
- nomeação ou contratação necessária à instalação ou ao funcionamento inadiável de serviços públicos essenciais, com prévia e expressa autorização do Chefe do Poder Executivo;
- *transferência ou remoção ex officio de militares, policiais civis e de agentes penitenciários**.

Observar as regras do art. 21 da LRF alterado pela LC nº 173/2020.

**exceções que se aplicam quando se tratar de eleições estaduais e federais.*

Prazo: a partir de 6 de julho de 2024 até a posse dos eleitos.

2.8 – DOS REQUISITOS PARA A CRIAÇÃO DE DESPESA OBRIGATÓRIA

No exercício da gestão pública, por força de lei, é necessário o controle na criação de gastos no curso da ação governamental, como prevê os artigos 16 e 17 da LRF, *in verbis*:

Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de: (Vide ADI 6357)

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.

Art. 17. **Considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios.** (Vide ADI 6357)

§ 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. (Vide Lei Complementar nº 176, de 2020)

§ 2o Para efeito do atendimento do § 1o, o ato será acompanhado de 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. (Vide Lei Complementar nº 176, de 2020)

§ 3o Para efeito do § 2o, considera-se aumento permanente de receita o proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição. (Vide Lei Complementar nº 176, de 2020)

§ 4o A comprovação referida no § 2o, apresentada pelo proponente, conterà as premissas e metodologia de cálculo utilizadas, sem prejuízo do exame de compatibilidade da despesa com as demais normas do plano plurianual e da lei de diretrizes orçamentárias. (Vide Lei Complementar nº 176, de 2020)

§ 5o A despesa de que trata este artigo não será executada antes da implementação das medidas referidas no § 2o, as quais integrarão o instrumento que a criar ou aumentar. (Vide Lei Complementar nº 176, de 2020)

§ 6o O disposto no § 1o não se aplica às despesas destinadas ao serviço da dívida nem ao reajustamento de remuneração de pessoal de que trata o inciso X do art. 37 da Constituição.

§ 7o Considera-se aumento de despesa a prorrogação daquela criada por prazo determinado.

Neste mesmo sentido, o artigo 113 do ADCT (Ato das Disposições Constitucionais Transitórias), aplicável aos municípios por força de Jurisprudência do STF, exige estimativa de impacto orçamentário-financeiro, quando se tratar de proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória, conceito no qual se insere o gasto com pessoal:

Art 113. A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 95, de 2016)

Como ressalta a doutrina:

O STF firmou o entendimento de que o art 113 do ADCT é aplicável a todos os entes da Federação, de forma que eventual proposição legislativa federal, estadual, distrital ou municipal que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada de estimativa de impacto orçamentário e financeiro, sob pena de incorrer em vício de inconstitucionalidade formal.²

No caso do presente projeto, com base nos documentos que o instruem, nota-se o descumprimento dos requisitos dos artigos 16 e 17 da LRF (declaração de adequação e compatibilidade orçamentária), bem como o atendimento do requisito legal relativo à estimativa de impacto orçamentário a que se refere o artigo 113 do ADCT. Feitas tais considerações. Passa-se, a seguir, à análise de compatibilidade com PPA, LDO e LOA.

2.9 – DA HARMONIA ENTRE AS LEIS ORÇAMENTÁRIAS

O regime de leis orçamentárias prevê: o Plano Plurianual, LDO e Lei Orçamentária, de forma que toda ação governamental deve ser com eles compatível, sem prejuízo da observância da LRF e Lei n. 4320/64 e demais normas aplicáveis. Neste sentido, a LDO de 2024 de Cambira autoriza a criação de novos cargos, funções públicas e concessão de vantagens:

TÍTULO VI

DAS DISPOSIÇÕES SOBRE DESPESAS COM PESSOAL

Art. 42 - O Executivo e o Legislativo Municipal, mediante lei autorizativa, poderão em 2024, criar cargos e funções, alterar a estrutura de carreira, corrigir ou aumentar a remuneração de servidores, conceder vantagens, admitir pessoal aprovado em concurso público ou caráter temporário na forma de lei, observados os limites e as regras da LRF (art. 169, § 1º, II da Constituição Federal).

Parágrafo Único: Os recursos para as despesas decorrentes destes atos deverão estar previstos na lei de orçamento para 2024.

Art. 43 - Ressalvada a hipótese do inciso X do artigo 37 da Constituição Federal, a despesa total com pessoal de cada um dos Poderes em 2024, Executivo e Legislativo, obedecerá os limites mencionados na LRF (art. 18, 19 e 20)

No mesmo sentido a previsão da Lei Orgânica de Cambira:

Art. 93. A despesa com pessoal ativo e inativo do Município não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar federal.

² CAVALCANTE, Márcio André Lopes. **É inconstitucional lei estadual que concede benefício fiscal sem a prévia estimativa de impacto orçamentário e financeiro exigida pelo art 113 do ADCTC**. Buscador Dizer o Direito, Manaus. Disponível em: <<https://www.buscadordizerodireito.com.br/jurisprudencia/detalhes/64314c17210c549a854f1f1c7adce8b6>>. Acesso em: 18/01/2023

Parágrafo único. **A concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos** ou alterações de estrutura de carreiras, bem como a admissão de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público municipal, só poderão ser feitas:

- I- se houver prévia dotação orçamentária suficiente para atender à projeção de despesa com pessoal e aos acréscimos dela decorrentes;
- II- se houver autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias

Assim, com base no julgado acima, a criação de cargos públicos deve ser compatível com a LDO e LOA, sendo necessária, ainda, a respectiva previsão de dotação para tender à projeção de despesa com pessoal e seus acréscimos.

3. DA CONCLUSÃO

Diante do exposto, entendo pela possibilidade de tramitação do presente Projeto de Lei, desde que:

- a) Respeitados os artigos 21 e 22 da LRF, bem como as regras dos artigos 16 e 17 da mesma norma;
- b) Exista previsão e compatibilidade orçamentária para fazer frente às despesas do cargo a ser criado;
- c) Sejam respeitados os prazos finais contidos neste parecer, em observância ao Manual de Encerramento de Mandato do TCE-PR, sobretudo a proibição do artigo 21, "b", II, da LRF;
- d) Seja apresentada declaração do ordenador de despesas (art. 16, I, da LRF), bem como estimativa de impacto orçamentário-financeiro de acordo os artigos 16 e 17 da LRF, bem como 113 do ADCT, sob pena de, em relação a este último, configurar-se inconstitucionalidade formal;
- e) Sejam respeitadas as disposições da Lei n.º 9.504/97 (em especial art. 73, V), bem como na Resolução TSE nº 23.735/24 (ART. 15, V).

É o parecer, salvo melhor juízo.

Cambira (PR), 01 de julho de 2024.

PEDRO GUERREIRO DI CHIARA

Advogado da Câmara Municipal
OAB/PR n. 76.198