



Câmara Municipal de Ibitinga

Estado de São Paulo

PROCURADORIA JURÍDICA

PARECER Nº 44/2024

Trata-se do Projeto de Resolução nº 5/2024, de autoria da Mesa Diretora da Câmara Municipal de Ibitinga, que altera a Resolução nº 5.611, de 19 de dezembro de 2023, que dispõe sobre a reestruturação e organização do sistema funcional e do quadro dos servidores, e institui o Plano de Cargos e Empregos do Poder Legislativo do Município de Ibitinga; e, também, do Projeto de Lei nº 57/2024, de autoria da Mesa Diretora, que altera a Lei nº 5.609, de 22 de dezembro de 2023, que institui a Tabela Salarial e de Escalas de Referência de vencimento e salário dos cargos e empregos públicos do Poder Legislativo do Município de Ibitinga.

Passar-se-á à análise conjunta das proposições, pois ligadas intrinsecamente quanto à matéria.

Pretende-se, em suma, com as proposições, extinguir o cargo de Assessor da Presidência; criar a Diretoria de Apoio Legislativo; e, criar o cargo de Diretor de Apoio Legislativo.

Quanto à espécie normativa e iniciativa para versar sobre a apresentação objeto dessas proposições, verifica-se que estão em consonância com a Lei Orgânica do Município (LOM) e o Regimento Interno (RI), já que é de competência exclusiva da Mesa Diretora dispor sobre a organização, criação, transformação ou extinção dos cargos, empregos ou funções de seus serviços, através de Projeto de Resolução.

Dispõe o RI:

*ART. 23. **Compete à Mesa**, dentre outras atribuições estabelecidas em lei, neste Regimento ou por Resolução da Câmara, ou delas implicitamente decorrentes:*

...

IV- propor projetos de resolução dispondo sobre:

a) sua organização, funcionamento, polícia, criação, transformação ou extinção dos cargos, empregos ou funções de seus serviços, e a iniciativa de lei para fixação da respectiva remuneração, observados os parâmetros





Câmara Municipal de Ibitinga

Estado de São Paulo

estabelecidos na Lei de diretrizes orçamentárias; (art. 51, IV, CF e art. 30, III LOM) (grifou-se)

ART. 207. Projeto de resolução é a proposição destinada a regular assuntos de economia interna da Câmara, de natureza político-administrativa e versará sobre a sua Secretaria Administrativa, a Mesa e os Vereadores.

§ 1º. Constitui matéria de projeto de Resolução:

...

e) **sua organização, funcionamento, polícia, criação, transformação ou extinção dos cargos, empregos ou funções de seus serviços** e a iniciativa de lei para fixação da respectiva remuneração, observados os parâmetros estabelecidos na Lei de diretrizes orçamentárias; (art. 51, IV, CF e art. 30, III LOM)

§ 2º. **A iniciativa dos projetos de Resolução poderá ser da Mesa, das Comissões ou dos Vereadores, sendo exclusiva da Comissão de Constituição, Legislação, Justiça e Redação a iniciativa do projeto previsto na alínea “c” do § anterior e da Mesa o previsto na alínea “e”.** (grifou-se)

Em análise às atribuições do cargo que se pretende criar, respeitado entendimento diverso, se coadunam com o enunciado pelo Supremo Tribunal Federal, com repercussão geral, tornado o Tema 1010, com a seguinte tese:

a) *A criação de cargos em comissão somente se justifica para o exercício de funções de direção, chefia e assessoramento, não se prestando ao desempenho de atividades burocráticas, técnicas ou operacionais;*

b) *tal criação deve pressupor a necessária relação de confiança entre a autoridade nomeante e o servidor nomeado;*

c) *o número de cargos comissionados criados deve guardar proporcionalidade com a necessidade que eles visam suprir e com o número de servidores ocupantes de cargos efetivos no ente federativo que os criar; e*

d) *as atribuições dos cargos em comissão devem estar descritas, de forma clara e objetiva, na própria lei que os instituir.*

No que tange aos requisitos para a nomeação, infere-se que é exigida a inscrição na Ordem dos Advogados do Brasil. Contudo, da natureza e atribuições do cargo, não se vislumbra atuação jurídica. Assim, seguindo a orientação técnica nº 9.911/2024 do IGAM, sugiro seja tal requisito excluído do projeto através de emenda, mantendo-se como nível de escolaridade o superior completo.





Câmara Municipal de Ibitinga

Estado de São Paulo

Junto ao PLO 57/2024, houve a juntada pela Diretora Financeira da estimativa de impacto financeiro e dotação orçamentária, cumprindo o disposto na Lei de Responsabilidade Fiscal.

Pelo exposto, opino pela constitucionalidade e legalidade dos projetos de resolução e de lei em comento, ambos de autoria da Mesa Diretora.

Entretanto, ressalto alguns óbices que poderão decorrer do período eleitoral e último ano de mandato do Presidente desta Casa de Leis.

Nos termos da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000), é nulo de pleno direito o ato que resulte em aumento da despesa com pessoal nos 180 dias anteriores ao final do mandato do titular do Poder.

Ademais, a Lei Federal nº 9.504/1997 (Lei Eleitoral) veda a concessão de aumento a servidores públicos; e, a partir de abril de 2024, os reajustes remuneratórios cobrirão somente a inflação havida no próprio ano eleitoral (a contar de janeiro de 2024).

Derradeiramente, em atenção à orientação técnica do IGAM (em anexo), sugiro seja remetido o processo legislativo à Diretoria Financeira para que ateste se a criação do pretense novo cargo está em (des)acordo com a Lei de Diretrizes Orçamentárias; e, caso não esteja, as providências necessárias à regularização.

Este o meu parecer.

Ibitinga, 7 de maio de 2024.

PAULO EDUARDO ROCHA PINEZI
Procurador Jurídico





Porto Alegre, 30 de abril de 2024.

Orientação Técnica IGAM nº 9.911/2024.

I. O Poder Legislativo de Estância Turística de Ibitinga, encaminha ao IGAM solicitação de orientação técnica, relativa aos seguintes projetos:

Projeto de Resolução nº 5, de 2024, que:

Altera a Resolução nº 5.611, de 19 de dezembro de 2023, que dispõe sobre a reestruturação e organização do sistema funcional e do quadro dos servidores, e institui o Plano de Cargos e Empregos do Poder Legislativo do Município de Ibitinga.

Projeto de Lei nº 57, de 2024, que:

Altera a Lei nº 5.609, de 22 de dezembro de 2023, que institui a Tabela Salarial e de Escalas de Referência de vencimento e salário dos cargos e empregos públicos do Poder Legislativo do Município de Ibitinga.

II. No que compete à iniciativa, segundo o Regimento Interno da Câmara de Estância Turística de Ibitinga, no art. 23, inciso IV, alínea “a”¹, cabe a Mesa Diretora a organização de seu funcionamento bem como a legislar sobre o seu quadro de cargos.

III. Quanto aos objetos normativos, a ação encontra amparo no mérito do gestor que possui a competência para criar e extinguir cargos, assim como dispor sobre sua estrutura organizacional, conforme a necessidade do serviço público e disponibilidade financeira do ente.

O poder de organizar ou reorganizar os próprios serviços é inerente ao de administrar, e somente o órgão gestor sabe quando e de que forma deve fazê-lo. Neste sentido, é

¹ ART. 23 - Compete a Mesa, dentre outras atribuições estabelecidas em lei, neste Regimento ou por Resolução da Câmara, ou delas implicitamente decorrentes:

[...]

IV - propor projetos de resolução dispondo sobre:

a) sua organização, funcionamento, policia, criação, transformação ou extinção dos cargos, empregos ou funções de seus serviços, e a iniciativa de lei para fixação da respectiva remuneração, observados os parâmetros estabelecidos na Lei de diretrizes orçamentárias;

[...]



que mediante a análise de conveniência e oportunidade que o gestor, poderá dispor sobre a criação, alteração e extinção de cargos e funções de sua estrutura funcional.

Relativo ao ato de criar cargo comissionado, salienta-se o Tema 1010, de Repercussão Geral do STF, que estabeleceu quesitos a serem observados para a criação de tais cargos.

Cabe registrar, por oportuno, que o STF, ao julgar o RE 1.041.210, fixou a seguinte tese relativamente à criação de cargos em comissão:

a) A criação de cargos em comissão somente se justifica para o exercício de funções de direção, chefia e assessoramento, não se prestando ao desempenho de atividades burocráticas, técnicas ou operacionais;

b) tal criação deve pressupor a necessária relação de confiança entre a autoridade nomeante e o servidor nomeado;

c) o número de cargos comissionados criados deve guardar proporcionalidade com a necessidade que eles visam suprir e com o número de servidores ocupantes de cargos efetivos no ente federativo que os criar; e

d) as atribuições dos cargos em comissão devem estar descritas, de forma clara e objetiva, na própria lei que os instituir².

De acordo com a jurisprudência estabelecida pelo STF, o servidor investido em cargo comissionado não poderá executar atividades de cunho burocrático, técnico ou operacionais.

Assim, em relação as atribuições dispostas para o cargo de Diretor de Apoio Legislativo, tem-se que as atribuições estão de acordo com o determinado pelo Tema 1010 do STF.

Contudo, quanto aos requisitos para nomeação, recomenda-se que seja suprimida a previsão de inscrição na Ordem dos Advogados do Brasil, uma vez que, a exigência do registro somente se dá em casos em que haverá atuação jurídica, o que não é a natureza do cargo que está sendo criado.

Já, com relação a extinção do cargo de “Assessor da Presidência”, cumpre salientar que, o cargo para ser extinto deverá estar vago.

IV. Quanto à questão orçamentária, a Lei Orgânica do Município, em seu art. 123, estabelece que a criação de cargos, concessão de vantagens ou aumento de remuneração só pode ser feita se houver dotação orçamentária suficiente para cobrir os gastos com pessoal, e previsão específica em Lei de Diretrizes Orçamentárias, tal previsão acompanha o art. 169²

² CF, Art. 169. A despesa com pessoal ativo e inativo e pensionistas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não pode exceder os limites estabelecidos em lei complementar.

§ 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





da Constituição Federal. Tal orientação tem como base os seguintes dispositivos:

LOM- ART. 123 - A despesa de pessoal ativo e inativo ficará sujeita aos limites estabelecidos na lei complementar a que se refere o artigo 169 da Constituição Federal.

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

- 1 - se houver prévia dotação orçamentária, suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes;
- 2 - se houver autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista.

Ademais, é importante destacar, que as alterações pretendidas têm impacto significativo na despesa com pessoal do ente, e, por isso, deve ser feita com rigor e cautela, seguindo as normas estabelecidas pela Constituição Federal e legislação pertinente, como a Lei de Responsabilidade Fiscal, LC nº 101, de 2000³, que determina estudo de impacto orçamentário financeiro para despesas criadas por lei que ultrapassem dois exercícios financeiros.

Quanto ao estudo de impacto orçamentário mencionado, salvo não tenha sido anexado, não foi encontrado junto aos projetos sob análise.

Por sua vez, a Lei de Diretrizes Orçamentárias de Estância Turística de Ibitinga, Lei nº 5.521, de 2023 não faz previsão, de maneira específica, quanto a criação do cargo pretendido, havendo somente referência a cargos distintos. Nisso:

LDO- Art. 24. O Poder Executivo poderá encaminhar projetos de lei referentes ao servidor público, o que alcança:

- I. Revisão ou aumento na remuneração;
- II. Concessão de adicionais e gratificações
- III. Criação e extinção de cargos;
- IV. Revisão do plano de cargos, carreiras e salários, objetivando a melhoria do serviço público.

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.

³ 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.

§ 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.





A previsão, a saber, deve ser específica e ser no seguinte molde:

Art. XX. Para fins de atendimento ao disposto no art. 169, § 1o, inciso II, da Constituição Federal (substituir o dispositivo pelo equivalente na Lei Orgânica) o aumento das despesas com pessoal do Poder Executivo e Legislativo para o exercício a que se refere esta Lei, são os seguintes:

I – no Poder Executivo:

[...]

II – no Poder Legislativo:

- a) criação dos cargos de...
- b) nomeação de servidores para os cargos de...
- c) nomeação de funções de gratificadas de...
- d) concessão de gratificação de função para as funções de...
- e) ampliação de (...) vagas nos cargos de...
- f) alteração do padrão de vencimento dos cargos de...
- g) aumento real de remuneração de até x%

Ainda no contexto da previsão específica na LDO, o STF já exarou parecer intendendo por inconstitucional **lei que verse sobre criação de cargos, empregos e funções sem prévia dotação orçamentária e autorização específica na Lei de Diretrizes Orçamentárias**⁴.

V. Ademais, importa destacar que, deve ser observada a Lei de Responsabilidade Fiscal, LC nº 101, de 2000, quanto à determinação que impede **o aumento de despesas com pessoal nos últimos 180 (cento e oitenta) dias do mandato do titular de poder ou órgão**. Segue o texto legal citado:

LRF, Art. 21. É nulo de pleno direito:

[...]

II - o ato de que resulte aumento da despesa com pessoal nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores ao final do mandato do titular de Poder ou órgão referido no art. 20;

III - o ato de que resulte aumento da despesa com pessoal que preveja parcelas a serem implementadas em períodos posteriores ao final do mandato do titular de Poder ou órgão referido no art. 20;

[...]

⁴STF. ADI 2.114. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI COMPLEMENTAR N. 181/1999 DO ESTADO DE SANTA CATARINA. (...) AUSÊNCIA DE AUTORIZAÇÃO ESPECÍFICA NA LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS. ART. 169, § 1º, II, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. POSSIBILIDADE DE CONTROLE COM FUNDAMENTO NESSE PARÂMETRO. INCONSTITUCIONALIDADE.(...)5. A ausência do preenchimento dos pressupostos constitucionais para a criação de cargos impõe a nulidade do ato. **É inconstitucional lei que verse sobre criação de cargos, empregos e funções sem prévia dotação orçamentária e autorização específica na Lei de Diretrizes Orçamentárias**. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15357319255&ext=.pdf>.



Em razão de estarmos em ano eleitoral, outra vedação a se considerar é a imposta através do art. 73, V, da Lei Federal nº 9.504 de 1997 (Lei Eleitoral), que estabelece normas para as eleições:

Art. 73. São proibidas aos agentes públicos, servidores ou não, as seguintes condutas tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais:

[...]

V - nomear, contratar ou de qualquer forma admitir, demitir sem justa causa, suprimir ou **readaptar vantagens** ou por outros meios 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 de pleno direito, ressalvados:

[...]

Desta forma, **os projetos que visam o aumento de despesas com pessoal**, devem observar os prazos de vedação trazidos pela **Lei nº 9.504 de 1997, que regulamenta eleições, bem como a Lei nº 101 de 200, Lei de Responsabilidade Fiscal, sendo o prazo da legislação fiscal anterior, ou seja, de 180 dias.**

Indica-se que a proposição esteja convertida em lei até 03/07/2024, prazo mais exíguo pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

VI. Diante do exposto, tem-se que a viabilidade técnica do Projeto de Lei nº 57 e do Projeto de Resolução nº 5, de 2024, **restam condicionadas as seguintes adequações:**


-supressão do requisito de inscrição na OAB;


-apresentação do estudo de impacto orçamentário;

-alteração da LDO, para inclusão da previsão específica de alteração de padrão e criação do cargo pretendido.

Por isso, recomenda-se que, em paralelo ao envio do Projeto de Lei, ora examinado, seja encaminhado ao Poder Executivo, a solicitação de alteração da LDO, no que diz respeito a criação de cargo no Poder Legislativo.

O IGAM permanece à disposição.


CRISTIANE ALMEIDA MACHADO
Advogada, OAB/RS 123.896
Consultora Jurídica do IGAM


VANESSA L. PEDROZO
Advogada, OAB/RS 104.401
Consultora Jurídica do IGAM

