



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL CÂMARA MUNICIPAL DE CARAZINHO

CAPITAL DA HOSPITALIDADE



ORIENTAÇÃO TÉCNICA 349/2019

Matéria: PL 87/2019

Ementa: ADMINISTRATIVO E ORÇAMENTÁRIO-FINANCEIRO. AUMENTO DO PADRÃO DE REMUNERAÇÃO DO CARGO DE ASSISTENTE SOCIAL. EXTINÇÃO DO CARGO DE ASSISTENTE SOCIAL – FORMAÇÃO DE LIBRAS. CRIAÇÃO DE 01 (UMA) VAGA DO CARGO DE ASSISTENTE SOCIAL. EFICÁCIA DA LEI QUE FICA CONDICIONADA AO CUMPRIMENTO DOS REQUISITOS FISCAIS. MÉRITO ADMINISTRATIVO. INDÍCIOS DE ILEGALIDADE VERIFICADOS. NECESSIDADE DE DILIGÊNCIAS. **ORIENTAÇÃO FAVORÁVEL COM RESSALVAS**

Trata-se de pedido encaminhado pela servidora Viviane Muller Menezes Nunes à Procuradoria Legislativa, para que seja emitida orientação técnica, em seus aspectos constitucionais e legais, acerca do projeto de lei nº 87, de 13 de novembro de 2019, de autoria do Chefe do Poder Executivo, que *Cria vaga, extingue, altera vencimentos e atribuições de cargos previstos na Lei Municipal nº 7.088/2011.*

Os motivos foram apresentados.

É o brevíssimo relato.

O projeto de lei altera o vencimento do cargo do Quadro de Pessoal Efetivo do Município de Assistente Social, de R\$ 3.682,16, para R\$ 4.187,60. Extingue o cargo de Assistente Social – Formação de Libras. Cria, por fim, 01 (uma) vaga para o cargo de Assistente Social.

A competência material é do Município de Carazinho, por envolver nítido interesse local¹. A iniciativa legislativa, da mesma forma, encontra-se correta, por ser privativa do Prefeito Municipal².

1 (CRFB): Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

III - instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei;

IV - criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual;

V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;

VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação pré-escolar e de ensino fundamental;

VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006)

VII - prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população;



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL CÂMARA MUNICIPAL DE CARAZINHO

CAPITAL DA HOSPITALIDADE



O instrumento utilizado, do mesmo modo, está certo, já que não envolve matéria que deva ser disciplinada via lei complementar³.

Quanto aos requisitos orçamentário-financeiros, a exposição de motivos menciona que “Fica dispensada a elaboração de Impacto Orçamentário de acordo com art. 51, §§ 5º e 6º da Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2020, que estabeleceu que deverão ser considerados na elaboração da proposta orçamentária os efeitos resultantes de projetos de lei encaminhados à Câmara Municipal até a data de apresentação da proposta orçamentária de 2020, que tratem especialmente nos casos de concessão de vantagens e aumento na remuneração de servidores, criação e extinção de cargos públicos e alteração de estruturas de carreiras e provimento de cargos efetivos, mediante concurso público”.

A despeito disso, é preciso salientar que os efeitos financeiros da minuta de lei ficam condicionados ao cumprimento das normas orçamentário-financeiras, embora a ausência de dotação orçamentária prévia em legislação específica não autoriza a declaração de inconstitucionalidade da lei⁴.

Nesse ínterim, a Constituição Federal de 1988 adverte que a concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos, empregos e funções ou alterações de estrutura de carreiras, bem como a admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, só poderão ser feitas: a) se houver prévia dotação orçamentária suficiente para atender às

VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;

IX - promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.

² (LOA) Art. 29 – São de iniciativa privativa do Prefeito as leis que disponham sobre:

I – criação, transformação ou extinção de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;

II – servidores públicos, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;

III – criação, estruturação e atribuições das secretarias ou departamentos equivalentes e órgãos da administração pública;

IV – matéria orçamentária e tributária e a que autorize a abertura de créditos ou conceda auxílios, prêmios ou subvenções.

³ (LOM): Art. 28. Serão objeto de lei complementar:

I - Código de Obras;

II - Código de Posturas;

III - Código de Loteamento;

IV - Código Tributário;

V - Plano Diretor de Desenvolvimento;

VI - Regime Jurídico dos Servidores Municipais;

VII - Sistema Municipal de Ensino;

VIII - Lei instituidora da guarda municipal;

IX - demais leis que codifiquem ou sistematizem normas e princípios relacionados com determinada matéria.

§ 1º Os Projetos de Lei Complementar serão examinados pela Comissão de Justiça e Finanças da Câmara de Vereadores.

§ 2º As emendas de iniciativa popular deverão ser apresentadas no prazo de quinze dias, a partir da publicação dos projetos.

4 Ação direta de inconstitucionalidade. Leis federais 11.169/2005 e 11.170/2005, que alteram a remuneração dos servidores públicos integrantes dos Quadros de Pessoal da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. Alegações de (...) inobservância da exigência de prévia dotação orçamentária (art. 169, § 1º, da CF). (...) A ausência de dotação orçamentária prévia em legislação específica não autoriza a declaração de inconstitucionalidade da lei, impedindo tão somente a sua aplicação naquele exercício financeiro. Ação direta não conhecida pelo argumento da violação do art. 169, § 1º, da Carta Magna. [ADI 3.599, rel. min. Gilmar Mendes, j. 21-5-2007, P, DJ de 14-9-2007.]



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL CÂMARA MUNICIPAL DE CARAZINHO

CAPITAL DA HOSPITALIDADE



projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes e **b)** se houver autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista (CF/1988, art. 169, § 1º, I e II).

Infraconstitucionalmente, a Lei de Responsabilidade Fiscal condiciona a criação de despesa obrigatória de caráter continuado à: **a)** apresentação de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes; **b)** demonstração da origem dos recursos para o seu custeio e **c)** comprovação de que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais, devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, ser compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa (LC nº 101/2000, arts. 16 e 17).

No mais.

Embora a criação de cargos, empregos e funções públicas envolva certa discricionariedade por parte da Administração, certo o é que a fixação dos padrões remuneratórios deve observar: **a)** a natureza, o grau de responsabilidade e a complexidade dos cargos componentes de cada carreira; **b)** os requisitos para a investidura e **c)** as peculiaridades dos cargos (CF/1988, Art. 39, § 1º, I, II e III).

Sobre tais requisitos, FERNANDA MARINELA faz a seguinte crítica:

A Emenda Constitucional n. 19/98, alegando a melhoria da política remuneratória dos servidores, considerando a não aplicação do princípio da isonomia, alterou o art. 39, § 1º, e definiu que hoje a fixação dos padrões de vencimento e dos demais componentes do sistema remuneratório observará a natureza, o grau de responsabilidade, a complexidade dos cargos componentes de cada carreira, os requisitos para a investidura; e as peculiaridades dos cargos. Infelizmente, a alegada melhoria não é assim tão visível. Considerando que, com o princípio da isonomia expresso no texto, a regra não foi aplicada, imagine tendo os Administradores a liberdade para definir a natureza, o grau de responsabilidade e complexidade dos cargos. Com certeza graves injustiças serão criadas movidas por interesses escusos de certas autoridades, o que não deveria ocorrer (MARINELA, Fernanda. *Direito Administrativo*. 12 ed. São Paulo: Saraiva, 2018, pdf, p. 819).

Ainda que, como visto, esteja-se longe do ideal, nunca é demais lembrar a necessidade de a Administração observar os princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (CF/1988, art. 37, *caput*), podendo eventual transgressão vir a caracterizar, inclusive, ato de improbidade administrativa (Lei Federal nº 8.429/1992).

Voltando-se ao caso, constata-se que o motivo do aumento do padrão de remuneração dos cargos de Assistente Social é "suprir a necessidade de uso de motorista para conduzir as assistentes sociais em suas atividades diárias".

Consultando o Anexo I, evidencia-se que passa a ser atribuição do cargo de Assistente Social, dentre outras, "condução de veículos para sua locomoção em perímetro urbano, estritamente em serviço".



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL CÂMARA MUNICIPAL DE CARAZINHO

CAPITAL DA HOSPITALIDADE



Acontece que o cargo de Assistente Social é técnico-científico, diferente do cargo de motorista, o que, por si só, já incompatibiliza esse acréscimo nas atribuições. Se não bastasse, todos sabemos ser 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 (vide Súmula Vinculante 43).

Já em relação à extinção do cargo de Assistente Social – Formação de Libras e à criação de 01 (uma) vaga do cargo de Assistente Social, o motivo é por “não haver necessidade desta formação, sendo que a servidora que ocupa a vaga deste cargo não tem demanda para tal fim, sendo assim a mesma será enquadrada na vaga criada neste projeto”.

Sugere-se, nesse ponto, diligências sobre a desnecessidade alegada, considerando existirem leis de âmbito nacional que, ao contrário, estimulam a existência de cargos públicos com formação em Libras (Leis Federais nº 13.146/2015, nº 10.436/2002 e nº 10.098/2000), o que, a depender dos resultados, pode não justificar a extinção do cargo e a correspondente criação de mais uma vaga do cargo de Assistente Social.

POR TAIS RAZÕES, **opina-se** pela viabilidade técnico-jurídica do PL nº 87/2019, observados os fundamentos acima realizados.

É a fundamentação.

É a conclusão, salvo melhor juízo.

Carazinho, 25 de novembro de 2019.


Mateus Fontana Casali
Assessor Jurídico da Mesa Diretora
OAB/RS 75.302