

Porto Alegre, 14 de junho de 2010.

Orientação Técnica IGAM nº 25.916/2010.

I. O Poder Legislativo do Município de Canela, RS, pela sr^a Heloisa Hehn, solicita orientação quanto à minuta de projeto de lei que *“dispõe sobre o Plano de Classificação de Cargos e Funções do Poder Legislativo do Município de Canela e dá outras providências”* encaminhada para análise.

Informa que o impacto orçamentário-financeiro está sendo providenciado.

II. O poder de reorganizar os próprios serviços é inerente ao de administrar, e somente a Administração sabe como, quando e de que forma deve fazê-lo. Assim, mediante a análise de conveniência e oportunidade é que a Câmara poderá dispor sobre a organização de sua estrutura administrativa.

Em consonância com a Constituição Federal¹ e Constituição Estadual², a Lei Orgânica estabelece ser da competência da Mesa Diretora iniciar o processo legislativo que disponha sobre a organização e funcionamento da administração pública:

Art. 24 São atribuições da Mesa, dentre outras:

I – propor projeto de Resolução que criem ou extingam os cargos dos serviços da Câmara, e fixem os respectivos vencimentos, ficando extinto o inciso IV do citado artigo.” (redação dada pela Resolução 02/90)

¹ Art. 51. Compete privativamente à Câmara dos Deputados:

(...)

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

² Art. 53 - Compete exclusivamente à Assembléia Legislativa, além de outras atribuições previstas nesta Constituição:

(...)

XXXV - dispor sobre sua organização, funcionamento, polícia, criação, transformação ou extinção dos cargos, empregos e funções de seus serviços, e a iniciativa de lei para fixação da respectiva remuneração, observados os parâmetros estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias, bem como elaborar sua folha de pagamento;

Em que pese a Lei Orgânica estabelecer que a proposição deva ser por Resolução, correto o procedimento do Legislativo em propor projeto de lei, considerando as disposições da Emenda Constitucional nº 19, de 1998.

IV. Para a criação de cargos públicos, para o quê se requer lei específica, alguns requisitos devem ser observados:

- 4.1.** O disposto no art. 169 da Constituição Federal³, sendo necessária autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias e previsão no orçamento anual, com dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes;
- 4.2.** O disposto no art. 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal⁴, devendo o Projeto de Lei estar acompanhado do demonstrativo de estimativa de impacto orçamentário-financeiro e da indicação das medidas adotadas para compensação de seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes.
- 4.3.** Os limites da Lei de Responsabilidade Fiscal, especificamente a alínea “a”, Inciso III, do art. 20⁵ e inciso II, parágrafo único, do art. 22⁶, que

³ Art. 169. A despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá 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 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.

⁴ 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 artigo 16 e demonstrar a origem dos recursos para seu custeio.

§ 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 artigo 4º, devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, ser compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa.

...

§ 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.

⁵ Art. 20. A repartição dos limites globais do art. 19 não poderá exceder os seguintes percentuais:

(...)

disciplinam a respeito dos percentuais de gastos com pessoal a serem observados pelo Poder Legislativo municipal.

4.4. O limite imposto pelo art. 29-A⁷, da Constituição Federal, para despesas com pessoal do Poder Legislativo municipal.

V. Analisando a minuta encaminhada, em atendimento à Lei Complementar nº 95, de 1998, vários ajustes devem ser procedidos, de forma a adequar o projeto à melhor técnica legislativa..

VI. Sugere-se que o objeto da lei, seja indicado como “*quadro de cargos e plano de carreira*”, e não “*plano de classificação de cargos*”, merecendo reforma o art. 1º e a ementa.

VII. Verificou-se o emprego de conceitos, como “cargo” e “categoria funcional” de forma equivocada, já que o primeiro é sempre individualizado e o segundo consiste no agrupamento destes.

É o caso do art. 5º, sugerindo-se que a expressão “*denominação*” seja substituída por “*categoria funcional*”, procedimento a ser observado em todo o projeto.

III - na esfera municipal:

a) 6% (seis por cento) para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas do Município, quando houver;

⁶ Art. 22. A verificação do cumprimento dos limites estabelecidos nos arts. 19 e 20 será realizada ao final de cada quadrimestre.

Parágrafo único. Se a despesa total com pessoal exceder a 95% (noventa e cinco por cento) do limite, são vedados ao Poder ou órgão referido no art. 20 que houver incorrido no excesso:

(...)

II - criação de cargo, emprego ou função;

⁷ Art. 29-A. O total da despesa do Poder Legislativo Municipal, incluídos os subsídios dos Vereadores e excluídos os gastos com inativos, não poderá ultrapassar os seguintes percentuais, relativos ao somatório da receita tributária e das transferências previstas no § 5º do art. 153 e nos arts. 158 e 159, efetivamente realizado no exercício anterior:

(...)

§ 1º A Câmara Municipal não gastará mais de setenta por cento de sua receita com folha de pagamento, incluído o gasto com o subsídio de seus Vereadores.

VIII. Inapropriada a nomenclatura “*quadro de cargos permanente*”, devendo ser substituída pro “*quadro de cargos efetivo*”.

IX. Questões como “*classes*”, “*promoção*” “*recrutamento e seleção*” devem estar inseridas no Capítulo que tratar do quadro efetivo, vez que somente a este são afetas.

X. Quanto ao quadro de cargos em comissão e funções de confiança, importante ressaltar que não só os cargos em comissão são de livre nomeação e exoneração, mas também as funções de confiança assim o são.

Ainda, incluiu-se a previsão de que o Assessor de Bancada deve ser nomeado por ato da Presidência da Casa, por indicação do Líder da Bancada.

XI. Aperfeiçoamento do servidor e incorporação de função de confiança não podem ser tratadas em “disposições finais”, mas em agrupamento específico.

XII. Importante incluir um capítulo que disponha de regras gerais e transitórias, estabelecendo a forma de aproveitamento dos atuais servidores do Legislativo.

Quanto ao aproveitamento dos atuais servidores, importante que o novo diploma legal regre de forma clara tal situação. Assim, deverá estar disposto como se dará o aproveitamento dos servidores no novo plano: se todos serão aproveitados na classe “A”, ou se serão aproveitados na classe correspondente ao tempo de exercício no cargo, verificado quando da entrada em vigor do novo plano.

XIII. Deverá incluir as regras gerais o estabelecimento do Padrão Referencial – P1, que servirá como base para multiplicação pelo coeficiente para cálculo do vencimento do servidor.

As tabelas inseridas no Anexo III trazem o valor do vencimento do servidor, bem como indica o coeficiente utilizado para se chegar ao valor final,

mas não há como verificar se tais estão corretos, vez que não se sabe qual o valor do Padrão Referencial que serve como parâmetro.

XIV. Quanto à cláusula de revogação, apropriada a especificação dos diplomas legais revogados em decorrência da sua entrada em vigor, não sendo recomendado que permaneça a expressão “*todas as disposições em contrário*”.

XV. Passa-se a analisar o Anexo I – Do Quadro de Cargos de Provimento Efetivo.

Importante que seja efetuada uma revisão quanto à necessidade de correções de grafia e pontuação. Algumas correções de grafia foram procedidas diretamente na minuta analisada; contudo, não afasta a necessidade de nova revisão.

Aos cargos de Oficial Administrativo e Agente de Informática propostos estão sendo atribuídas funções que são de outros cargos já existentes. De forma a não colidirem, as atribuições dos cargos de Assistente de Informática, Agente Legislativo, Oficial Administrativo e Técnico em Contabilidade deverão ser revisadas.

Assim, as atribuições do Agente Legislativo que dizem respeito a sistema de computação e informática devem ser excluídas, de forma a não colidirem com as atribuições do Agente de Informática que está sendo criado.

As atribuições de pagamento, ou seja, mais afetas a um setor de tesouraria, que até então eram do Técnico Contábil, devem ser dirigidas unicamente ao Oficial Administrativo. Assim, devem ser excluídas do cargo de Técnico e mantidas ao cargo de Oficial Administrativo.

Considerando que um mesmo servidor não pode ser responsável pela confecção e pagamento da folha, a elaboração e confecção da folha deve permanecer sendo atribuição do Técnico Contábil (excluindo-se das atribuições do Oficial Administrativo) e seu pagamento, atribuição do Oficial Administrativo.

Por questões de padronização, considerando que relativamente aos demais cargos a descrição é de atribuições, não havendo descrição de atribuições sintéticas e analíticas, sugere-se que quanto ao cargo de Oficial Administrativo seja suprimida a descrição analítica de atribuições.

XVI. Analisa-se, então, o Anexo II – Do Quadro de Cargos em Comissão e Funções de Confiança.

Da mesma forma, deve ser procedida uma revisão quanto à necessidade de correções de grafia e pontuação. Ressalta-se que algumas correções de grafia foram procedidas diretamente na minuta analisada, o que não afasta a necessidade de nova revisão.

Quanto aos cargos em comissão, há que se considerar que os serviços afetos a uma unidade somente poderão sofrer desdobramentos se as atividades não puderem ser realizadas a contento por esta própria unidade. E isso não resta caracterizado quando se desdobram as atribuições em apenas um nível. É o que se verifica quando o quadro de cargos em comissão prevê um Diretor Geral e, em hierarquia inferior, Diretor Financeiro.

A simples designação de chefe, assessor ou diretor não certifica o cumprimento do disposto no art. 37, V⁸, da Constituição Federal, sendo necessário para que este seja atendido que a descrição das atribuições seja compatível com a ideia de chefia, direção ou assessoramento. No caso em tela, o cargo de Assessor Legislativo seria usado para atividades permanentes ou meramente burocráticas.

Ademais, as funções que lhe seriam inerentes são exclusivamente profissionais, permanentes e típicas da Administração, não necessitando de qualquer relação de confiança. Sendo as tarefas rotineiras de competência exclusiva de servidores investidos em cargos efetivos ou empregos públicos, providos mediante concurso público, não se recomenda seu provimento por comissão.

Tal segregação de funções é pacífica na jurisprudência da nossa Corte de Contas, conforme se depreende do trecho de julgado transcrito:

No caso em exame não resta qualquer dúvida que as atribuições dos cargos de Técnico em Contabilidade e Assistente de Serviços Gerais - muito embora quanto à necessidade do primeiro caiba a ressalva de que a escrituração contábil das operações processadas pelo Legislativo esteja unificada na alçada do Executivo - são de natureza permanente, rotineiras.

⁸ 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:

(...)

V - 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;

Além disso, as atividades do Técnico em Contabilidade podem ser caracterizadas como indispensáveis ao funcionamento operacional dos órgãos e entidades, devendo, por isso, serem desenvolvidas por servidores ocupantes de cargos efetivos, sob pena de comprometer-se a eficácia da gestão administrativa caso os servidores fossem substituídos toda vez que mudasse a titularidade da administração.

Tanto a doutrina como a jurisprudência desta Corte, mesmo antes da nova redação dada pela Emenda 19/98 ao inciso V do art. 37 da Constituição Federal, sempre posicionaram-se no sentido de que somente justifica-se a criação de cargos comissionados quando presente o fator confiança para o desempenho de atividades de direção, chefia ou assessoramento.

Impõe-se, portanto, a correção dessa situação devendo os cargos comissionados serem criados, quando o elemento confiança assim o exigir, para a execução de atividades exclusivas de direção, assessoramento e chefia.

Relativamente a cedência de servidor provido em cargo em comissão para o Poder Executivo Municipal, conforme descrito no item 2 (fls. 12/13), tendo em vista a exoneração do servidor, entendo que, ao invés de multa, deve ser advertida a Origem.

(Processo nº 005975-02.00/99-5 Data 04/04/2001, Publicação 08/05/2001, Boletim 280/2001, Órgão Julg. TRIBUNAL PLENO)

De forma a sanar as inconformidades – Diretor Financeiro e Assessor Legislativo – a sugestão é de que o Assessor Legislativo seja transformado em Diretor Administrativo, também subordinado ao Diretor Geral. Desta forma, passa a existir dois cargos subordinados ao Diretor Geral – Diretor Financeiro e Diretor Administrativo – e deixa de existir o Assessor Legislativo.

Importante frisar que o padrão de vencimento do Diretor Administrativo deverá ser equivalente ao de Diretor Financeiro, considerando encontrarem-se no mesmo nível hierárquico.

Alerta-se, ainda, do cuidado ao se estabelecer as atribuições de Diretor Administrativo, para que estas efetivamente constituam atribuições de direção.

No que diz respeito às atribuições do Diretor Financeiro, encontra-se certa impropriedade ao restar determinado ser sua atribuição “*chefiar as atividades das unidades administrativas subordinadas*”, as quais não existem.

Reforçando que a orientação do IGAM é pela supressão do cargo de Assessor Legislativo, este traz como requisito de provimento “*conhecimento básico na área legislativa*”. Como seria mensurado este “conhecimento básico”?

XVII. Diante do exposto, a orientação é pela necessidade de alteração no projeto de lei em análise, de forma a possibilitar sua viabilidade, de acordo com o contido na presente orientação.

A minuta original segue em anexo com a indicação das correções procedidas e comentários a respeito.

O IGAM permanece à disposição.

TATIANA MATTE DE AZEVEDO
OAB/RS 41.944
Consultora do IGAM

ANDRÉ LEANDRO BARBI DE SOUZA
OAB/RS 27.755
Diretor do IGAM