Planexcon®
ASSESSORIA E CONSULTORIA PÚBLICA

Rua Marcos Marcuz, 460 - Nova Tietê - Tietê/SP
CEP 18530-000 - Telefone: 15 3282.3542 - www.planexcon.com.br

PARECER TÉCNICO

Número de ordem: *022/2021*

INTERESSADA: *CÂMARA DO MUNICÍPIO DE PORTO FELIZ*

Consulta:

- Projeto de Lei Complementar. Reorganização Administrativa. Extinção de Cargos. Lei Complementar nº 173/2.020. Lei de Responsabilidade Fiscal.

A Câmara do Município de Porto Feliz, Estado de São Paulo, ora denominada simplesmente de Consulente, encaminhou por meio de mensagem eletrônica Projeto de Lei Complementar de autoria do Chefe do Poder Executivo Municipal para alteração da Organização Administrativa Superior da Prefeitura Municipal de Porto Feliz, extinguindo cargos comissionados e criando novas estruturas organizacionais.

O presente Projeto de Lei foi encaminhado por e-mail pela Senhora Élide Martorano, Diretora Administrativa da Câmara do Município de Porto Feliz, no qual solicita a elaboração de Parecer sobre suas disposições.

Honrados, sobremaneira, para discorrer sobre o tema, doravante, de forma sucinta expomos nossas considerações.

Resposta:

Trata-se de questionamento acerca da legalidade e constitucionalidade de Projeto de Lei Complementar recebido pela Consulente, de autoria do Chefe do Poder Executivo Municipal, que realiza reorganização administrativa e cria 07 (sete) Secretarias Municipais, bem como cargos de provimento em comissão de Assessor de Gabinete I e Assessor de Gabinete II na Estrutura Administrativa da Prefeitura do Município de Porto Feliz.

É a síntese da Consulta, que vem documentada por e-mail, passa-se a explanação jurídica dos questionamentos realizados em referência ao assunto noticiado acima.

Inicialmente, abordar-se-á aspectos gerais da Lei Complementar nº 173/2.020, publicada no Diário Oficial da União em 28 de maio de 2.020, que encarta o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus e estabelece medidas de socorro financeiro da União para os demais entes federativos mediantes algumas contrapartidas negociadas pelo Executivo Federal com o Congresso Nacional.

A referida Lei Complementar estabeleceu medidas de socorro aos Estados e aos Municípios e, em compenso, instituiu, em seus artigos 7º e 8º, restrições que visam evitar o aumento de gastos e despesas públicas, em especial, aumento de despesas com pessoal.

Ressalta-se ainda que diversos artigos da Lei Complementar já foram analisados pelo Supremo Tribunal Federal (em sigla, STF) sobre seu aspecto constitucional, nas ADI's nº 6.447, 6.450 e outras. E, neste momento, todos os dispositivos da Lei Complementar estão em plena vigência e gozam de constitucionalidade, com força cogente e devem ser observados por todos os entes da Federação, conforme decisão do Pleno do STF.

O texto da Lei Complementar nº 173/2.020, disposto em seu artigo 8º, inciso II e IV, é taxativo no sentido de que é proibido criar cargo, emprego ou função que implique aumento de despesas, vejamos:

> ***Art. 8º, II e IV, LC nº 173/2.020.***
> *Art. 8º Na hipótese de que trata o art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a União, os Estados, o Distrito Federal e* ***os Municípios*** *afetados pela calamidade pública decorrente da pandemia da Covid-19* ***ficam proibidos, até 31 de dezembro de 2021****, de:*
> *II -* ***criar cargo, emprego ou função que implique aumento de despesa****. (...)*

> *IV - admitir ou contratar pessoal, a qualquer título, ressalvadas as reposições de cargos de chefia, de direção e de assessoramento que não acarretem aumento de despesa, as reposições decorrentes de vacâncias de cargos efetivos ou vitalícios, as contratações temporárias de que trata o inciso IX docaputdo art. 37 da Constituição Federal, as contratações de temporários para prestação de serviço militar e as contratações de alunos de órgãos de formação de militares. (**Grifo nosso**)*

Em sede de manifestação proferida pela Corte de Contas Paulista em Decisão do Tribunal Pleno (TCE/SP, em sigla), no âmbito de Consulta formaliza por diversas Câmaras e Prefeituras, da Relatoria do Conselheiro Renato Martins Costa, evidencia o narrado acima, uma vez que o Relator do julgado, excepciona a criação de cargos ou a admissão de pessoal para postos de chefia que não impliquem aumento da despesa com pessoal, vejamos:

> ***Decisão do Tribunal Pleno – TCE/SP.***
> *São dispositivos claramente cogentes e, ainda que por prazo determinado, imperativos para impor vedações ao Administrador, **mas que sucumbem em face de ressalvas que se apresentam correlacionadas com o propósito da norma**. **Daí excepcionar, por exemplo, a criação de cargos (inciso II) ou a admissão de pessoal para postos de chefia que não impliquem aumento da despesa com pessoal (inciso IV)**, ou ainda a criação ou majoração de vantagens pecuniárias (inciso VI), quando relativas às medidas de combate à pandemia (§ 1º) ou se destinadas aos profissionais de saúde e de assistência social nela envolvidos (§ 5º). (**Grifo nosso**)*

Além do Julgado do TCE/SP, a Confederação Nacional dos Municípios (CNM, em sigla) já emitiu Nota Técnica em alinho com o Tribunal, no sentido de se adotar sempre a interpretação mais restritiva dos dispositivos da Lei, uma vez que determinam, dessa forma, uma maior segurança jurídica aos gestores municipais.

Assim, notadamente, quando não ocorrer aumento de gastos com pessoal, há a possibilidade de criação de cargos, empregos ou funções, visto que tal situação é comportada pelo texto do inciso II do artigo 8º da Lei Complementar nº 173/2.020, e assim, faz-se necessário e importante definir gastos com pessoal.

A Lei de Responsabilidade Fiscal define despesa de pessoal como a soma dos gastos dos entes com pessoal ativo, inativo e pensionistas, para fins de averiguação do respeito aos limites legais, não sendo a despesa em potencial, considerando todos os gastos com cargos e funções públicas previstas em lei, ainda que vagos. A despesa com pessoal corresponde aos gastos efetivos com valores que são, de fato, pagos aos servidores ativos e inativos, vejamos:

> ***Art. 18, LRF.***
> ***Art. 18*** *Para os efeitos desta Lei Complementar,* ***entende-se como despesa total com pessoal: o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas****, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência. (**Grifo nosso**)*

De outra forma, enfatiza que a extinção dos cargos em comissão representa considerável redução de valores na folha de pagamento, permitindo a manutenção nos limites da LRF e não incorrendo no descumprimento do disposto no artigo 8º da Lei Complementar nº 173/2.020.

Em tese, a proposta de reestruturação administrativa, traz implícita em si um possível aumento da despesa com pessoal, assim a LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal propõe regras na comprovação de que o aumento não afetará as metas fiscais do exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequente, vejamos:

> *LEI COMPLEMENTAR Nº 101, DE 04 DE MAIO DE 2.000 – LRF.*
> *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.*

Nos anexos ao Projeto de Lei Complementar que dispõe sobre a reorganização da estrutura administrativa da Prefeitura do Município de Porto Feliz/SP, e em cumprimento ao artigo 16, incisos I e II da LRF, encontramos a estimativa do impacto orçamentário financeiro, informando ser negativo neste exercício e nos dois subsequentes, bem como, a declaração do ordenador de despesas informando haver adequação orçamentária e financeira, e compatibilidade com as peças de Planejamento PPA, LDO e LOA.

E nesse interím, vale ponderar que no Processo Legislativo encontra-se o Ofício nº 0126/2.021 – Gabinete do Prefeito da Prefeitura do Município de Porto Feliz/SP, que relata o seguinte narrado, vejamos:

Importante salientar que, na idealização do diploma cujo projeto ora se apresenta, a boa e justa utilização do recurso público investidos no custeio da folha de pagamento de servidores, foi considerada como tônica do trabalho. Com este desígnio, a extinção dos cargos em comissão entabulada pelo item III do anexo II do projeto representa considerável redução de valores na folha de pagamentos do Município de Porto Feliz, permitindo a manutenção das mesma nos limites da Lei de Responsabilidade Fiscal e ***atendimento às exigências da Lei Complementar 173/2.020****, o que significa a preparação governamental para a boa gerência da "res pública".*

Destarte, com a extinção dos cargos em provimento em comissão, declarados inconstitucionais, no total de 72, e visando garantir a continuidade de prestação dos serviços públicos com coordenação política, com a criação apenas de 17 cargos de provimento em comissão e a reorganização das 8 secretarias existentes em 16 pastas autônomas, verifica-se ainda um impacto orçamentário financeiro negativo de aproximadamente R$ 8 milhões durante os próximos 03 (três) exercícios.

Consoante as afirmações pontuadas pelo Chefe do Poder Executivo Municipal, autor do presente Projeto de Lei Complementar, haverá redução nas despesas com pessoal, visto a extinção de 72 (setenta e dois) cargos de provimento em comissão para criação de novos 17 (dezessete) cargos, no importe de R$ 8.000.000,00 (oito milhões de reais), nos próximos 03 (três) exercícios financeiros.

Ainda, pertinente colacionar o Julgado do Tribunal de Contas do Estado da Bahia, que respondeu questionamentos pertinentes ao tema ora aqui tratado, referente as reorganizações administrativas ,nos seguintes termos:

> *TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DA BAHIA*
> *AJU: ASSESSORIA JURÍDICA*
> *ORIGEM: PREFEITURA MUNICIPAL DE UBATÃ*
> *PROCESSO Nº 10900e20*
> *PARECER Nº 01213-20*
> *Assim, **entende-se que as vedações constantes no art. 8º da LC 173 não atingem, em tese, as ações governamentais que tenham por essência a redução imediata de despesas com pessoal, concretizadas por meio de reestruturação das carreiras no serviço público, devidamente comprovadas por meio das necessárias compensações de caráter permanente**.*

Também, a Procuradoria-Geral do Estado de Goiás, por sua Assessoria de Gabinete, na Nota Técnica nº 04/2.020-ASGAB-15324 emitiu considerações sobre o tema dos rearranjos administrativos, vejamos:

> *NOTA TÉCNICA Nº 04/2.020-ASGAB-15324*
> *24. **Não há óbices a rearranjos a que a Administração Pública, não raro, se encontre na contingência de os realizar em matéria de organização e estrutura administrativa, desde que tais medidas não importem em aumento de despesa**.*
> *25. Por outras palavras, o escopo da regra contida nos incisos II e III do art. 8º da Lei Complementar nº 173/2020 **deve ser interpretado no sentido de evitar o aumento de gastos com pessoal em sua totalidade**. A*

> *partir de tal raciocínio, é possível conjecturar a possibilidade, por exemplo, de transformação de cargos de provimento em comissão em cargos de provimento efetivo, chegando-se a um quantitativo tal que, atento ao valor dos estipêndios do ofício extinto e do que se cria, não importe em aumento da despesa corrente de pessoal, em típica hipótese, portanto, de* ***substituição de despesa***.

De tal modo, ressalta-se que o cargo público de provimento em comissão poderá ser criado (dentro de uma reorganização administrativa), porém há correntes interpretativas que entendem que após ser criado, não poderá ser provido até 31 de dezembro de 2.021. Isso pelo motivo de que o artigo 8º, inciso IV da Lei Complementar nº 173/2.020 remete-se a data de vedação da admissão de pessoal no serviço público ao *caput* do artigo, inclusive os cargos de direção, chefia e assessoramento, nomeados cargos de provimento em comissão, a não ser para reposição de pessoal que, tendo sido ocupado antes, se tornem vagos, o que não se vislumbra no presente caso.

Todavia, num entendimento taxativo do artigo 8º, inciso II e IV da Lei Complementar nº 173/2.020, somente veda-se a criação e a contratação ou admissão de pessoal, quando ocorrer aumento de despesas com pessoal o que no presente caso, não ocorrerá, conforme já apontado pelo Chefe do Poder Executivo Municipal, e narrado no corpo do presente Parecer.

Em vista a todo o exposto, passa-se a responder, de forma conclusiva e objetiva aos questionamentos formulados pela Câmara consulente.

Conclusão:

Conforme narrado no corpo do Parecer, conclui-se objetivamente a presente consulta no sentido de que o presente Projeto de Lei Complementar, instado à consulta sobre suas disposições, atende as ponderações da Lei de Responsabilidade Fiscal, uma vez que no Processo Legislativo encontram-se a estimativa do impacto orçamentário-

financeiro, informando ser negativo neste exercício (2.021) e nos dois subsequentes (2.022 e 2.023), bem como, a declaração do ordenador de despesas informando haver adequação orçamentária e financeira, e compatibilidade com as peças de Planejamento PPA, LDO e LOA.

Ainda, conforme exposto no decorrer do Parecer, o Chefe do Poder Executivo Municipal informa pelo Ofício nº 0126/2.021 – Gabinete do Prefeito que não haverá aumento de despesa com pessoal, visto a extinção de outros 72 (setenta e dois) cargos de provimento em comissão, em contraposição à criação de 17 (dezessete) novos cargos ao realizar o rearranjo na estrutura administrativa da Consulente, sem haver aumento de despesa com pessoal e sim redução nos gastos com a folha de pagamento, e desta forma, sem a incidência e o alcance das disposições do inciso II do artigo 8º da Lei Complementar nº 173/2.020.

Contudo, necessário observar, que há correntes interpretativas que opinam pela impossibilidade de provimento dos cargos em comissão, após serem criados, porém, no sentido literário do dispositivo legal da Lei Complementar nº 173/2.020, a impossibilidade somente se estabelece se ocorrer aumento de despesa com pessoal, o que no presente caso, não ocorrerá, conforme já apontado pelo Chefe do Poder Executivo Municipal, e narrado no corpo do presente Parecer.

O Parecer Técnico é meramente opinativo e informativo, não vinculando o Consulente as considerações aqui enfrentadas.

É o posicionamento, S.M.J.

Tietê/SP, 31 de maio de 2.021.

KALIF JACOB DE CAMPOS
Consultor Jurídico
OAB/SP nº 420.968
Planexcon Assessoria e Consultoria Pública
www.planexcon.com.br