



Porto Alegre, 16 de novembro de 2017.

Orientação Técnica IGAM nº 29.989 e 30.399/2017.

I. O Poder Legislativo Municipal de Guaíba, RS, através do Sr. Fernando, assessor de comissões, solicita ao IGAM orientação quanto a viabilidade técnica do Projeto de Lei n. 72, de 2017, que “Acrescenta cinco cargos de Auxiliar de Apoio Administrativo no quadro de pessoal permanente do Município”.

Acompanha o presente Projeto o seu respectivo impacto orçamentário e financeiro para análise.

II. Do ponto de vista formal, o projeto de lei em análise encontra-se adequado, vez que de iniciativa do Prefeito, agente competente para iniciar o processo legislativo no caso de fixação da remuneração dos servidores do Poder Executivo, em consonância com os ditames da Constituição Federal (art. 61, § 1º, II, “a”¹) e da Constituição Estadual (art. 60, II, “a”²).

No mesmo sentido dispõe a Lei Orgânica:

Art. 119. É competência exclusiva do Prefeito a iniciativa dos projetos-de-lei que:

I - disponham sob matéria financeira;

II - criem cargos, funções ou empregos públicos, fixem ou alterem vencimentos e vantagens dos servidores públicos;

III - disponham sobre matéria tributária, orçamentos, aberturas de créditos, concessão de subvenções, de auxílios ou que, de qualquer forma, autorizem, criem ou aumentem a despesa pública.

(Grifou-se)

¹ Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

§ 1º - São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

[...]

II - disponham sobre:

a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;

² Art. 60 - São de iniciativa privativa do Governador do Estado as leis que:

[...]

II - disponham sobre:

a) criação e aumento da remuneração de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta ou autárquica;





Pacífico que a iniciativa da proposição fixando a remuneração de seus servidores é do Chefe do Poder Executivo, não cabendo a outro Poder interferir na sua proposição.

III. A balizada doutrina administrativista de Hely Lopes Meirelles³ assim disserta acerca da competência do Chefe do Poder Executivo para a criação dos cargos que compõe o Quadro da Administração Pública Municipal:

A criação, transformação e extinção de cargos e funções ou empregos públicas do Poder Executivo exige lei de iniciativa privativa do Presidente da República, dos Governantes dos Estados e do Distrito Federal e **dos Prefeitos Municipais, conforme seja federal, estadual ou municipal a Administração interessada**, abrangendo a Administração direta, autárquica e fundacional (CF, art. 48, X, c/c o art. 61, §1º, II “d”). Com a EC 32/2001, ao Chefe do Poder Executivo compete privativamente dispor sobre a “extinção de funções ou cargos quando vagos” (CF, art. 84, VI, “b”). Assim, não estando vago, a extinção depende de lei, também de sua iniciativa privativa. **A privatividade de iniciativa do Executivo torna inconstitucional o projeto oriundo do Legislativo, ainda que sancionado e promulgado pelo Chefe do Executivo**, porque as prerrogativas constitucionais são irrenunciáveis por seus titulares. Trata-se do princípio constitucional da reserva de administração, que impede a ingerência do Poder Legislativo em matéria administrativa de competência exclusiva do Poder Executivo, ou, mesmo, do Judiciário. (grifou-se)

O poder de organizar e reorganizar os próprios serviços é inerente ao de administrar, e somente a Administração sabe como, quando e de que forma deve fazê-lo. Nesse sentido, estando a criação de cargo devidamente motivada junto ao projeto de lei, em princípio não encontraria óbice, de acordo com a necessidade para melhor atender a demanda de serviços, de forma a primar por sua qualificação.

IV. Para a criação de cargos públicos há a necessidade, além de lei, da observância de alguns requisitos constitucionais e legais, a saber:

- a) o disposto no art. 169, §1º da Constituição Federal⁴, sendo necessária **autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias** e previsão no

³ MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. Editora Malheiros: São Paulo, 2009, p. 426.

⁴ 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.





orçamento anual, com dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes;

- b) o disposto no art. 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal⁵, devendo o Projeto de Lei estar **acompanhado do demonstrativo de estimativa de impacto orçamentário-financeiro, por vínculo de recurso**;
- c) os limites da Lei de Responsabilidade Fiscal, especificamente a alínea “b”, Inciso III, do art. 20⁶ e inciso II, parágrafo único, do art. 22⁷, que disciplinam a respeito dos percentuais de gastos com pessoal a serem observados pelo Poder Executivo municipal.

Ademais, deve-se ter presente que o momento de verificação da criação da despesa é o momento de aprovação do projeto de lei, sendo que a estimativa de impacto deve ser realizada tendo como base o número total de cargos a serem criados, mesmo que não exista previsão de nomeação imediata.

V. Com relação à estimativa do impacto orçamentário e financeiro apresentada junto ao Projeto em tela, verifica-se que a peça deixou de apresentar as premissas e metodologia de cálculo utilizada, conforme determina o § 4º do art. 17 da Lei Complementar nº 101, de 2000 (LRF). Vale ressaltar que as demais informações determinadas pela normativa fiscal constam na peça encaminhada para análise.

§ 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.

⁵ 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.

⁶ Art. 20. A repartição dos limites globais do art. 19 não poderá exceder os seguintes percentuais:

(...)

III - na esfera municipal:

(...)

b) 54% (cinquenta e quatro por cento) para o Executivo.

⁷ 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;





IGAM[®]

VI. Diante do exposto, conclui-se pela possibilidade da criação dos cargos indicados, vista a competência do Prefeito para legislar.

Todavia, entende-se que a viabilidade técnica do Projeto de lei nº 72, de 2017, depende que seja agregado ao impacto as premissas e metodologia de cálculo utilizada para projetar os valores constantes no impacto orçamentário e financeiro.

O IGAM permanece à disposição.



TATIANA MATTE DE AZEVEDO
OAB/RS 41.944
Consultora do IGAM



MARCOS DANIEL LEÃO
OAB/RS 37.981
Consultor do IGAM



Lissandra Pacheco
Contadora, CRC/RS 097.406/O-0
Consultora do IGAM



Fabiano Tronco de Vargas
Contador, CRC/SC 23.643
Consultor do IGAM

