



Processo 00024/2024.

Parecer 002/2025.

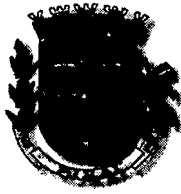
DIREITO CONSTITUCIONAL ADMINISTRATIVO. CRIAÇÃO E EXTINÇÃO DE CARGOS EM COMISSÃO. LIMITAÇÕES CONSTITUCIONAIS DE FINALIDADE. REGIME DE VENCIMENTOS. ATRIBUIÇÕES PRIVATIVAS DO PODER LEGISLATIVO MUNICIPAL. PARECER PELA JURIDICIDADE DA PROPOSIÇÃO.

**PARECER**

**I – DO OBJETO.**

1. Vieram os autos a esta Procuradoria Jurídica, com a finalidade de subsidiar a legalidade a respeito de proposição legislativa, oriundo da Ordem de Serviço 02/2025, de autoria do Vereador Presidente Moacir Gonçalves da Rocha Júnior;
2. A medida tem as seguintes finalidades: (i) aumentar o quantitativo do cargo em comissão de Assessor Político Legislativo; (ii) diminuir o quantitativo do cargo em comissão de Sub Consultor Legislativo; (iii) equiparar o vencimento do cargo em comissão de Coordenador de Controle Interno e Chefe do Departamento de Contabilidade.

É o suficiente para a compreensão. Passo a opinar.



## II – DOS FUNDAMENTOS JURÍDICOS.

3. A Câmara Municipal de Pirai/RJ é órgão qualificado pela autonomia constitucional, o que lhe garante atribuições exclusivas para determinar sua estrutura organizacional (art. 19, inciso VII, da Lei Orgânica Municipal);
4. A investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração e 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 (art. 37, inciso II e V, da Constituição Federal);
5. A criação de cargos em comissão – exceção constitucional - deve observar seus pressupostos: destinação exclusiva para funções direção, chefia e assessoramento;
6. A criação de cargos em comissão deve observar os seguintes parâmetros mínimos<sup>1</sup>:

<sup>1</sup> Cf. STF. Tribunal Pleno. RE 1041210. Rel. Min. Dias Toffoli, j. em 27/09/2018, p. em 22/05/2019. Repercussão Geral. Tema 1010. Outros parâmetros relevantes são: (i) A criação de cargos de provimento em comissão e funções de confiança demanda a edição de lei em sentido formal que deverá, necessariamente, observar os princípios da razoabilidade, proporcionalidade e eficiência, prevendo a denominação, o quantitativo de vagas, a remuneração, os requisitos de investidura e as respectivas atribuições, que deverão ser descritas de forma clara e objetiva, observada a competência de iniciativa em cada caso. (ii) O Poder Legislativo, a depender da disciplina vigente sobre o respectivo processo legislativo, poderá dispor sobre o tema por meio de Resolução, exceto quanto à definição da remuneração do cargo ou função, dos requisitos de investidura e das respectivas atribuições, que demandam lei em sentido formal em qualquer hipótese. (iii.) Direção e chefia pressupõem competências decisórias e o exercício do poder hierárquico em relação a outros servidores, conforme atribuições previstas na lei em sentido formal que institui os respectivos cargos ou funções de confiança; os cargos de direção estão relacionados ao nível estratégico da organização, enquanto os cargos de chefia atuam no nível tático e operacional. (iv) A função de assessoramento diz respeito ao exercício de atribuições de auxílio, quando, para o seu desempenho, for exigida relação de confiança pessoal com o servidor nomeado, hipótese em que deverá ser observada a compatibilidade da formação ou experiência profissional com as atividades a serem desenvolvidas, cabendo à lei em sentido formal a indicação dos requisitos de investidura no cargo ou função comissionada. (v) É vedada a criação de cargos em comissão exclusivamente para o exercício de atribuições técnicas-operacionais ou burocráticas. (vi) É imperioso o estabelecimento, nas legislações municipais e estaduais, dos casos, condições e percentuais mínimos para ocupação, por servidores de carreira, de cargos em comissão, competindo ao Tribunal de Contas verificar, em concreto, se a legislação local atende aos princípios da proporcionalidade e da eficiência. (vii) O quantitativo de vagas para cargos de provimento em comissão deverá guardar correlação com a estrutura administrativa do órgão/entidade, com critérios de razoabilidade sobre a proporcionalidade, incluindo as funções e características do órgão e suas atividades-fim e atividades-meio; (viii) É vedado(a): a. A acumulação de cargos em comissão e funções comissionadas e o estabelecimento de gratificação por tempo integral e dedicação exclusiva a ocupante de cargo em comissão; b. A cessão do servidor ocupante de cargo comissionado a outro órgão caso configurada desvinculação hierárquica da autoridade nomeante; c. A remuneração a título de hora extra aos ocupantes de cargo em comissão e funções de confiança; d. O recolhimento de Fundo de Garantia por Tempo de Serviço para servidores ocupantes de cargo em comissão. (ix) É garantida à servidora pública gestante detentora de cargo em comissão a estabilidade provisória desde a confirmação da gravidez até cinco



I - 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;

II - Tal criação deve pressupor a necessária relação de confiança entre a autoridade nomeante e o servidor nomeado;

III - 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;

IV - As atribuições dos cargos em comissão devem estar descritas, de forma clara e objetiva, na própria lei que os instituir.

7. As atribuições do cargo em comissão de Assessor Político Legislativo estão discriminadas na Lei Municipal 1.539/2019 (art. 39), cuja natureza é de assessoramento;
8. A proposição deve respeitar a Constituição Federal (art. 169, § 1º, incisos I e II<sup>2</sup> c/c art. 113, do ADCT<sup>3</sup>) e a Lei de Responsabilidade Fiscal (art. 16<sup>4</sup>);

meses após o parto. (Cf. OLIVEIRA, Regis Fernandes. *Servidores Públicos*. 2ª ed. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 17-26 e a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e dos Tribunais de Contas.)

<sup>2</sup> 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. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021)

§ 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: (Renumerado do parágrafo único, pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998) (Vide Emenda constitucional nº 106, de 2020)

I - se houver prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

II - se houver autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

<sup>3</sup> Art. 113. A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 95, de 2016)

<sup>4</sup> Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:

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.

§ 1º Para os fins desta Lei Complementar, considera-se:

I - adequada com a lei orçamentária anual, a despesa objeto de dotação específica e suficiente, ou que esteja abrangida por crédito genérico, de forma que somadas todas as despesas da mesma espécie, realizadas e a realizar, previstas no programa de trabalho, não sejam ultrapassados os limites estabelecidos para o exercício;

II - compatível com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias, a despesa que se conforme com as diretrizes, objetivos, prioridades e metas previstos nesses instrumentos e não infrinja qualquer de suas disposições.



9. Tais diplomas exigem do gestor responsabilidade fiscal (Cf. FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. O ordenador de despesas e a Lei de Responsabilidade Fiscal. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, ano 38, n. 151, jul./set. 2001.);
10. A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar (Cf. art. 1º, § 1º, da Lei Complementar 101/2000);
11. Os estudos orçamentários pertinentes estão presentes nos autos e foram realizados valendo-se da metodologia legal;
12. A adequação do vencimento do cargo em comissão de Chefe do Departamento de Contabilidade e Orçamento está dentro da margem de discricionariedade regradada do gestor. A qual, respeitada as limitações orçamentárias: é legítima;
13. Legítima é também a extinção do cargo em comissão de Sub Consultor Legislativo.

### III – DA CONCLUSÃO.

14. Ante ao exposto, opino pela legalidade da proposição legislativa.

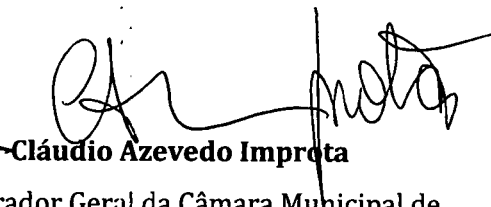
Eis o parecer.

Pirai/RJ, 13 de janeiro de 2025.

  
Carlos Leonardo Oliveira Silva

Procurador Jurídico da Câmara Municipal  
de Pirai/RJ

OAB/RJ 179.238 - Matrícula 2020-1

  
Cláudio Azevedo Improta

Procurador Geral da Câmara Municipal de  
Pirai/RJ

OAB/RJ 146.424 - Matrícula 2136-7

§ 2º A estimativa de que trata o inciso I do caput será acompanhada das premissas e metodologia de cálculo utilizadas.