

P A R E C E R

Nº 2657/2021¹

- OA – Organização Administrativa. Reestruturação administrativa da Prefeitura. Não verificação de aumento de despesa com pessoal. Inexistência de vedação pela LC nº. 173/2020. Comentários.

CONSULTA:

A Consulente, Câmara, solicita parecer sobre Projeto de Lei, de autoria do Prefeito, que pretende alterar a nomenclatura da Diretoria de Manutenção e Compras em Saúde, passando a ser denominada Diretoria de Manutenção em Equipamentos da Saúde, dentro da estrutura organizacional da Secretaria Municipal da Saúde.

A Consulta segue documentada.

RESPOSTA:

As Secretarias Municipais são órgãos autônomos, ou seja, órgãos de cúpula na condução política do Município com funções precípuas de planejamento, supervisão, coordenação e controle das atividades que constituem sua área de competência. Nas palavras de Hely Lopes Meirelles:

"Órgãos autônomos - órgãos autônomos são os localizados na cúpula da Administração, imediatamente abaixo dos órgãos independentes e diretamente subordinados a seus chefes. Têm ampla autonomia administrativa, financeira e técnica, caracterizando-se como órgãos diretivos, com funções precípuas de planejamento, supervisão, coordenação e controle das

¹PARECER SOLICITADO POR FABIANO GNADT BORGHETTI, ANALISTA LEGISLATIVO - CÂMARA MUNICIPAL (FOZ DO IGUAÇU-PR)

atividades que constituem sua área de competência. Participam das decisões governamentais e executam com autonomia as suas funções específicas, mas, segundo diretrizes dos órgãos independentes, que expressam as opções políticas do Governo. São órgãos autônomos, os Ministérios, as Secretarias de Estado e de Município, o Departamento de Administração do Serviço Público - DASP, a Secretaria de Planejamento, o Serviço Nacional de Informações - SNI, a Consultoria-Geral da República e todos os demais órgãos subordinados diretamente aos Chefes de Poderes, aos quais prestam assistência e auxílio imediatos. Seus dirigentes, em regra, não são funcionários, mas sim agentes políticos nomeados em comissão". (In MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 14ª ed. São Paulo. RT. 1989, p. 62)

É o Prefeito quem deve decidir quantas e quais são as Secretarias necessárias a bem gerir os serviços municipais.

Ademais, os Secretários Municipais são agentes políticos e membros do mais alto escalão na hierarquia da Administração Pública do Município, são os auxiliares imediatos do chefe do Executivo e delegatários de competências próprias do Prefeito para a administração de suas pastas.

Assim sendo, a criação, alteração, bem como o funcionamento de Secretarias Municipais pode ocorrer mediante lei de iniciativa privativa do Chefe do Executivo.

A Mensagem esclarece que a alteração se faz necessária para fins de readequação nas atribuições do segundo e terceiro nível hierárquico no âmbito da Secretaria Municipal da Saúde, e não se verifica no Projeto alteração de remuneração de qualquer servidor.

Assim, como a propositura não implica aumento das despesas com pessoal não incidem as restrições do art. 169, § 1º, I e II, da CRFB/88 e da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF (Lei Complementar nº. 101/2001), ao dispor sobre o controle da despesa total com pessoal, que a

condiciona à estimativa de impacto orçamentário-financeiro, com a devida demonstração da origem dos recursos para seu custeio (art. 16 e 17).

Por seu turno, a LC nº. 173/2020 não veda a alteração de atribuições de cargos em comissão e nem a reposição de cargos em comissão, ainda que vagos há anos. Vejamos:

"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:

[...]

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 do caput do 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;"

Nesse sentido, já se manifestou o TCE-MG:

"[...] Além disso, da mesma forma que a lei autoriza, textualmente, a reposição de vacâncias de cargos ou empregos efetivos ou vitalícios, tem-se, interpretativamente, que também está autorizado o preenchimento de cargos ou empregos criados antes da lei em questão e ainda se encontram vagos. Em outras palavras, a possibilidade de reposição de vacância deve ser entendida de forma mais ampla como a possibilidade de provimento de cargos e empregos públicos vagos no momento de publicação da lei. [...]

A esse respeito, observa-se que o normativo não fez restrições nesse sentido, de modo que também não caberá ao intérprete fazê-las. Assim, configurando-se a vacância no decorrer da situação de calamidade pública ou sendo a vacância anterior a essa situação (ainda que o cargo ou o emprego em questão esteja vago há anos, por exemplo), será possível a reposição do cargo ou do emprego público efetivo vago". (TCE-MG - Tribunal Pleno. Processo: 1092248. Rel. Cons. CLÁUDIO COUTO TERRÃO. Julg. 18/11/2020. Disponível, em <https://tcnotas.tce.mg.gov.br/TCJuris/Nota/BuscarArquivo/2293558>)

A respeito do tema assim se manifestou a Procuradoria-Geral do Estado do Rio Grande do Sul:

"Como exposto adrede, o período de eficácia da norma principiou quando da sua publicação, em 28 de maio de 2020, consubstanciando-se esta data no marco temporal para a aferição do aumento de despesa. Assim, relativamente aos cargos de direção, chefia e assessoramento, permite-se a reposição, o que abrange inclusive a substituição, desde que preservada a despesa de pessoal estimada para os cargos nomeados até 27 de maio do corrente ano. Veja-se que a limitação concerne à totalidade da despesa pública com pessoal, e não ao quantitativo de cargos, não havendo óbice para que, ilustrativamente, no lugar de um cargo em comissão exonerado, sejam nomeados outros dois com padrões remuneratórios inferiores, desde que não excedam o padrão do primeiro". (PGE/RS: Parecer nº 18.349/20. Disponível em <http://sid.pge.rs.gov.br/pareceres/pa18349.pdf>, acesso em 25/05/2021 - grifo nosso)

Nessa mesma linha, à guisa de possíveis reestruturações nas quais se altere o aparelho administrativo com vistas a adaptá-lo às ações e programas a serem empreendidas pela nova gestão, manifestou-se a Procuradoria-Geral do Distrito Federal:

"O sobredito inciso IV do art. 8º da Lei Complementar nº

173/2020, ao mesmo tempo em que veda a admissão ou contratação de pessoal a qualquer título, autoriza as reposições de cargos de chefia, de direção e de assessoramento e as reposições decorrentes de vacâncias de cargos efetivos ou vitalícios, condicionando-se a reposição, no primeiro caso, à ausência de aumento de despesa.

O preceito legal, a nosso juízo, não limita, expressa ou implicitamente, as possibilidades de reposição a partir da consideração do momento em que o cargo se tornou vago, tampouco se vislumbram, nesse ou em outros preceitos da Lei, razões que apontem a necessidade de restrição, para além da literalidade do texto, do alcance do permissivo. E 'Onde a lei não distingue, não pode o intérprete distinguir'.

Lado outro, não há se falar em 'reposição' de cargos públicos criados, mas nunca antes preenchidos, vez que o termo encerra a ideia de 'repor' ou "pôr de novo". Logo, afasta-se a possibilidade do primeiro provimento de cargos públicos (daqueles criados, mas nunca preenchidos).

Ainda acerca do tema, não se vislumbra óbice aos rearranjos que a Administração Pública, não raro, se encontra na contingência de realizar no que diz com os cargos de chefia, direção e assessoramento, para se acomodar às necessidades sempre dinâmicas do complexo aparelho estatal, consistentes na transformação ou realocação de cargos, como, por exemplo, na transformação de um cargo em comissão anteriormente ocupado em dois outros com remunerações inferiores, desde que a soma das despesas com os novos cargos não ultrapassem a despesa do cargo objeto da transformação.

Deveras, se a finalidade das proibições se traduz na contenção do aumento de despesas que não sejam destinadas às medidas de enfrentamento à Pandemia da Covid-19 e a norma legal permite a reposição de cargos de chefia, direção e

assessoramento que não implique aumento de despesas, a exegese consubstanciada na impossibilidade de transformação desses cargos (sem aumento de despesa) não resistiria ao filtro do princípio constitucional da razoabilidade ou proporcionalidade (subprincípio da adequação), na medida em que o "plus" proibitivo não se converteria em maior higidez fiscal e, além disso, menoscabaria a autonomia política de que gozam os entes federativos periféricos e as inerentes capacidades de autogoverno e autoadministração (Artigos 1º, 18 e 25 da CF/88)". (PGDF: Parecer Referencial SEI-GDF n.º 08/2020 - PGDF/PGCONS/CHEFIA. Disponível em http://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/26da7cae234349b781a1a846c8aca417/20pgdf_parecer_referencial_000008_2020.html, acesso em 25/05/2021).

Em suma: 1) o Prefeito pode alterar a estrutura da Secretaria, bem como as atribuições e denominação dos cargos em comissão; 2) como não há aumento de despesa não incidem as regras restritivas da CRFB/88 e da LRF; e 3) De acordo com o entendimento do TCE-MG, a LC nº. 173/2020 não veda a reposição de cargos em comissão, ainda que vagos há anos, desde que, obviamente, a medida não implique em aumento de despesa com pessoal.

É o parecer, s.m.j.

Jaber Lopes Mendonça Monteiro
Consultor Técnico

Aprovo o parecer

Marcus Alonso Ribeiro Neves
Consultor Jurídico

Rio de Janeiro, 06 de agosto de 2021.