

Memorando 1- 2.836/2025

De: Jary A. - PRE-COO-PR

Para: Envolvidos internos acompanhando

Data: 15/12/2025 às 16:16:29

Setores envolvidos:

PRE-COO-SEC, PRE-COO-PR, PRE-AJUR

PLO 225/2025 (ME 133/2025)

—
Jary Vitória Alves
Procurador

Anexos:

PARECER_criacao_de_cargos_comissionados.pdf



CÂMARA MUNICIPAL DE CANGUÇU
ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

PARECER JURÍDICO

Trata-se de projeto de lei nº 225/2024, de iniciativa do Poder Executivo, no qual redefine padrões, quantidades, extingue e cria cargos comissionados.

A propositura recebeu encaminhamento para esta Procuradoria Legislativa para análise e parecer, na forma do art. 53, do Regimento Interno da CM de Canguçu (Resolução nº 094/2023).

É o sucinto resumo.

DA TÉCNICA LEGISLATIVA

O ordenamento jurídico tem na linguagem o seu fundamento e instrumento de expressão, cabendo ao legislador articular a linguagem técnica de modo a possibilitar a perfeita compreensão do objetivo da norma, bem como a evidenciar, com clareza e precisão, o conteúdo e o alcance que se pretende conferir ao texto legal.

Nesse sentido, a Lei Complementar nº 95/1998, que dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, estabelece, em seu art. 7º, que o art. 1º do diploma legal deve indicar, de forma clara e precisa, o objeto da lei e o respectivo âmbito de aplicação. Conjugando-se tal dispositivo com o art. 11, inciso II, alínea "a", verifica-se que, por deficiência técnica — seja por desconhecimento ou por outro motivo — o art. 1º do projeto deixou de indicar com precisão quantos cargos estão sendo efetivamente criados, bem como quais cargos tiveram seus padrões remuneratórios redefinidos.

A título exemplificativo, observa-se que o cargo de Coordenador do Departamento de Projetos, com padrão remuneratório CC3 ou FG4 ou GE4, encontra-se grafado em negrito, o que sugere eventual alteração legislativa. Todavia, ao se proceder à comparação com a Lei nº 5.663/2025, constata-se que não houve qualquer modificação em relação a esse cargo. Tal inconsistência evidencia a falta de técnica legislativa e reforça a necessidade de maior precisão normativa, sob pena de gerar insegurança jurídica e dificuldades interpretativas futuras.

Peço vênias para fazer um breve parêntese: em 26 de novembro de 2025, encaminhei à Mesa Diretora e à Comissão de Constituição, Justiça, Cidadania e Direitos Humanos e Redação Final quatro memorandos apontando imprecisões técnicas em leis municipais recentemente aprovadas, as quais comprometem a segurança jurídica, inclusive

“DOE SANGUE! DOE ÓRGÃOS! SALVE UMA VIDA!”





CÂMARA MUNICIPAL DE CANGUÇU
ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

no que se refere à quantificação de cargos. É compreensível que, por limitação temporal, tais apontamentos ainda não tenham sido analisados; contudo, trata-se de falhas que podem acarretar prejuízos relevantes, por exemplo, em uma das leis consta um cargo a mais, deveria ser Y e consta X, então imaginem que o município faz concurso para o número X de cargos conforme previsto erroneamente na lei, nomeia X candidatos e posteriormente alguém verifica a ilegalidade.

Outro aspecto que chama atenção no projeto de lei diz respeito à discrepância remuneratória entre os assessores do Prefeito e do Vice-Prefeito, sendo que o assessor do Prefeito percebe remuneração inferior. Cumpre destacar que, como regra geral do direito administrativo, cargos de mesma natureza, atribuições e grau de responsabilidade devem observar padrão remuneratório equivalente, sob pena de afronta aos princípios da isonomia e da razoabilidade.

DA IMPOSSIBILIDADE DE CRIAÇÃO DE CARGO EM COMISSÃO PARA O EXERCÍCIO DE FUNÇÕES EXECUTIVAS

Note-se, ainda, que as atribuições dos cargos de assessor criados não se coadunam com o critério constitucional de elevada qualificação técnica nem com o grau de fidúcia especial exigido para o provimento em comissão, tampouco se amoldam ao exercício de funções voltadas ao estabelecimento de diretrizes, planejamento de ações ou à tomada de decisões políticas, conforme expressamente preconiza o § 4º do art. 20 da Constituição Estadual.

Ademais, as atribuições descritas no projeto de lei, na forma como redigidas, não evidenciam funções de direção, chefia ou assessoramento. Ao contrário, revelam o desempenho de atividades tipicamente executivas, operacionais e materiais, tais como o acolhimento de pessoas e a condução de veículos. Outrossim, vê-se que as descrições das atividades são genéricas e imprecisas, que não delimitam de forma clara e objetiva o conteúdo funcional dos cargos, em afronta direta às exigências constitucionais e à jurisprudência consolidada.

Igualmente relevante é o fato de que a própria justificativa do projeto afirma, de maneira expressa, que o objetivo da proposição é aumentar o número de pessoas destinadas ao atendimento da população. Tal finalidade evidencia, de forma inequívoca, a tentativa de suprir demanda ordinária de força de trabalho mediante a criação de cargos em comissão, subvertendo o regime constitucional de provimento de cargos públicos previsto no art. 37, incisos II e V, da Constituição Federal de 1988.

“DOE SANGUE! DOE ÓRGÃOS! SALVE UMA VIDA!”





CÂMARA MUNICIPAL DE CANGUÇU ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

Nesse mesmo sentido, o Supremo Tribunal Federal, ao apreciar o Recurso Extraordinário nº 1.041.210, sob a sistemática da repercussão geral, reafirmou sua jurisprudência acerca dos limites constitucionais para a criação de cargos em comissão, assentando que tal forma de provimento constitui exceção à regra do concurso público e somente se legitima quando rigorosamente observados os pressupostos constitucionais.

Conforme fixado pelo STF, a criação de cargos em comissão pressupõe, cumulativamente: (i) que se destinem ao exercício de funções de direção, chefia ou assessoramento, não se prestando ao desempenho de atividades burocráticas, técnicas ou operacionais; (ii) a existência de relação de confiança entre a autoridade nomeante e o servidor nomeado; (iii) a observância da proporcionalidade entre o número de cargos comissionados criados, a necessidade administrativa que se busca suprir e o quantitativo de servidores efetivos existentes; e (iv) a descrição clara e objetiva das atribuições dos cargos na própria lei instituidora.

O Supremo Tribunal Federal, inclusive, fixou a seguinte tese de repercussão geral no referido julgamento:

“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; devendo pressupor relação de confiança, proporcionalidade quantitativa e descrição clara e objetiva das atribuições na lei que os institui.”

Diante desse quadro, resta evidente que o projeto de lei em análise afronta diretamente o entendimento consolidado do Supremo Tribunal Federal, bem como os comandos constitucionais que regem o acesso aos cargos públicos, o que reforça, de forma inequívoca, a sua inconstitucionalidade formal e material.

DA ESCOLARIDADE

Outro aspecto que merece ser destacado diz respeito à ausência de exigência de escolaridade mínima para o provimento dos cargos de assessor, o que inviabiliza a aferição do atendimento a requisitos objetivos e indispensáveis ao desempenho das atribuições previstas, notadamente quanto ao conhecimento técnico necessário ao exercício de cargos específicos de Chefia, Direção e Assessoramento.

A inexistência de critérios mínimos de escolaridade e qualificação evidencia o desvirtuamento do instituto do cargo em comissão, reforçando a sua utilização fora das hipóteses constitucionalmente admitidas. Tal circunstância caracteriza flagrante

“DOE SANGUE! DOE ÓRGÃOS! SALVE UMA VIDA!”



CÂMARA MUNICIPAL DE CANGUÇU
ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

violação aos incisos II e V do art. 37 da Constituição Federal, bem como aos princípios da legalidade e da eficiência insculpidos no caput do referido dispositivo, na medida em que fragiliza a profissionalização da Administração Pública e compromete a adequada prestação do serviço público.

DO ATENDIMENTO AOS REQUISITOS DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

É certo que o Poder Executivo Municipal detém iniciativa privativa para a criação de cargos no âmbito da Administração Direta, nos termos do art. 61, § 1º, inciso II, alínea "a", da Constituição Federal, desde que observada a existência de dotação orçamentária suficiente, bem como o atendimento aos demais requisitos impostos à gestão responsável dos recursos públicos.

Nesse contexto, a Lei Complementar nº 101/2000 — Lei de Responsabilidade Fiscal — instituiu normas de observância obrigatória na gestão fiscal, vinculando os administradores públicos das esferas federal, estadual e municipal, com vistas à preservação do equilíbrio das contas públicas. A LRF estabelece, dentre outros comandos, limites ao endividamento dos entes federativos, impõe a fixação de metas fiscais anuais e exige a indicação da correspondente fonte de custeio para toda despesa de caráter continuado que se pretenda instituir ou ampliar.

No caso do projeto de lei em análise, no que se refere ao aspecto orçamentário-financeiro, verificam-se vícios graves que, por si sós, obstam o regular prosseguimento da proposição legislativa.

Com efeito, o Poder Executivo deixou de encaminhar a estimativa do impacto orçamentário-financeiro para o exercício em que a despesa deva entrar em vigor e para os dois subsequentes, em afronta direta ao art. 16, inciso I, da Lei Complementar nº 101/2000. Ademais, não consta dos autos a declaração do ordenador de despesas — no caso, o Prefeito Municipal — atestando a adequação orçamentária e financeira da medida, bem como sua compatibilidade com o Plano Plurianual e com a Lei de Diretrizes Orçamentárias, conforme igualmente exige o referido dispositivo legal.

O § 1º do art. 16 da LRF esclarece, ainda, que se considera "despesa adequada" aquela que possui dotação específica e suficiente, ainda que amparada por crédito genérico, desde que, somadas todas as despesas da mesma natureza, não sejam ultrapassados os limites fixados para o exercício financeiro. Em outras palavras, não se admite o simples remanejamento formal de dotações — reduzindo-se despesas em

“DOE SANGUE! DOE ÓRGÃOS! SALVE UMA VIDA!”



CÂMARA MUNICIPAL DE CANGUÇU
ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

determinado ponto para majorá-las em outro — sem a análise do impacto global sobre o limite de gastos, especialmente no que concerne às despesas com pessoal.

Dessa forma, a remuneração dos assessores, objeto do presente projeto de lei, não pode ser analisada de maneira isolada, devendo necessariamente ser considerada em conjunto com o limite global de despesas com pessoal, sob pena de violação ao regime de responsabilidade fiscal e aos princípios da legalidade, do planejamento e do equilíbrio das contas públicas.

CONCLUSÃO

Assim, opino de forma categórica pela absoluta inviabilidade técnica e jurídica da tramitação do projeto de lei, por padecer de vícios formais e materiais insanáveis que maculam sua constitucionalidade e impedem seu regular prosseguimento no âmbito do processo legislativo.

É o parecer.

15 de dezembro de 2025.

Jary Vitória Alves
Procurador da Câmara





VERIFICAÇÃO DAS ASSINATURAS



Código para verificação: 1F12-8469-4FFD-D6A8

Este documento foi assinado digitalmente pelos seguintes signatários nas datas indicadas:

- ✓ JARY VITÓRIA ALVES (CPF 886.XXX.XXX-53) em 15/12/2025 16:16:51 GMT-03:00
Papel: Parte
Emitido por: Sub-Autoridade Certificadora 1Doc (Assinatura 1Doc)

Para verificar a validade das assinaturas, acesse a Central de Verificação por meio do link:

<https://camaracangucu.1doc.com.br/verificacao/1F12-8469-4FFD-D6A8>