



PROCURADORIA GERAL

Orientação Jurídica nº 57/2018

Referência: Projeto de Lei nº 033/2018

Autoria: Executivo Municipal

Ementa: Altera dispositivos do Art. 5º da Lei nº 2.912, de 06 de maio de 2011, que dispõe sobre o Regime Jurídico Único do Município de Gramado e dá outras providências.

I – RELATÓRIO

Foi encaminhado à Procuradoria Jurídica desta Casa, para emissão de orientação jurídica, o Projeto de Lei nº 33/2018, de autoria do Executivo Municipal, protocolado em 18/07/2018, que altera dispositivos da Lei 2.912/2011, suprimindo a palavra “estável” do art. 5º da referida lei, objetivando permitir que o servidor de provimento efetivo possa receber FG antes do alcance da estabilidade, decorrente do cumprimento do estágio probatório de 03(três) anos.

Aduz o proponente, na justificativa, que a Função gratificada é privativa de servidor titular de cargo efetivo, conforme inteligência do art. 37, V, da Constituição Federal, tendo eficácia limitada, o que depende de regulamentação específica.

Informa, por conseguinte, que as funções gratificadas possuem caráter transitório e são designadas exclusivamente pelo Chefe do Poder Executivo, como ato discricionário, podendo ser delegada a qualquer servidor que possua vínculo com a Administração Pública (desde que de caráter efetivo), para atendimento de cargos de direção, chefia ou assessoramento.

Assim, o normativo em vigor, que exige que o servidor seja “estável” para poder ser nomeado para Função de Confiança, impede que o Chefe do



Poder Executivo, como também o Presidente do Legislativo e Presidente da Autarquia Gramadotur designem para o exercício de Função de Confiança servidores que não tenham concluído o estágio probatório, inibindo o exercício do Poder Discricionário da autoridade nomeante, acarretando prejuízo ao serviço público.

Argumenta, por fim, que o Regime Jurídico dos Servidores Públicos da Administração Direta e Indireta da União permite aos servidores em estágio probatório exercer quaisquer cargos de confiança – direção, chefia ou assessoramento, transcrevendo o art. 20, § 3º da lei nº 8.112/1990, com tal dispositivo.

É o breve relato dos fatos.

Atendidos os requisitos regimentais, está a proposição ora referida, em condições de análise.

É o que basta a relatar. Passa-se a fundamentar:

II – DA ANÁLISE JURÍDICA

2.1 Da Técnica Legislativa adequada

A uniformidade que requer o ordenamento jurídico não permite, no que concerne à forma, a plena liberdade ao legislador para alterar as leis. Assim, sempre que for deflagrado o processo legislativo, deve-se manter certo padrão, não sendo admitida a criação de estrutura destoante ou símbolos gráficos diversos daqueles comumente utilizados no processo de elaboração dos atos normativos.

Destarte, nesse sentido a Constituição Federal previu em seu artigo 59, parágrafo único, que disporá sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis, o que restou normatizado através da Lei Complementar nº 95/1998.

Neste quesito, observamos que o PL, ora em análise, atende as normas técnicas definidas na LC 95/98, apresentando epígrafe, ementa, o enunciado



do objeto, distribuído em dois artigos, com formatação adequada, dentro das normas legais vigentes.

O prazo de vigência é a partir da data de publicação, adequado para matérias de pequena repercussão, como é o caso.

2.2 Da Competência e Iniciativa

O projeto versa sobre alteração do Regime Jurídico Único dos Servidores Públicos Municipais, para estabelecer as condições para designação da “FG” – Função Gratificada, aos servidores públicos efetivos, suprimindo a palavra “estável” do texto legal.

Quanto à competência, a Lei Orgânica assim estabelece:

“Art. 60 Compete privativamente ao Prefeito:

VI – dispor sobre a organização e o funcionamento da administração municipal na forma da lei;

(...)

XI – prover os cargos públicos e expedir os demais atos referentes à situação funcional dos servidores;

A Lei Orgânica estabelece ainda ao Município organizar-se administrativamente, no exercício de sua autonomia, a teor do inciso I e VI, a saber:

“Art. 6º Compete ao Município no exercício de sua autonomia:

I – organizar-se administrativamente, observadas as legislações federal e estadual;

(...)

VI – organizar os quadros e estabelecer o regime de trabalho de seus servidores públicos do Município, das Autarquias e Fundações Públicas, observados os princípios da Constituição Federal e desta Lei Orgânica;

Assim, o presente PL encontra-se em conformidade com as normas legais vigentes, por ser de competência do Município normatização sobre a organização e o funcionamento da administração municipal, entre as quais as condições para designação de Funções Gratificadas, **NÃO** se registrando, desta forma,



qualquer vício de origem na presente propositura, nos termos do art. 61, § 1º, II, “a”, da Constituição Federal, aplicado por simetria, *in verbis*:

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:

I - fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas;

II - disponham sobre:

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

2.3 Da constitucionalidade e legalidade

Na Constituição Estadual, quando trata da Administração Pública, o Estado assim dispõe:

CAPÍTULO IV

DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Seção I

Disposições Gerais

Art. 19. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes do Estado e dos municípios, visando à promoção do bem público e à prestação de serviços à comunidade e aos indivíduos que a compõe, observará os princípios da legalidade, da moralidade, da impessoalidade, da publicidade, da legitimidade, da participação, da razoabilidade, da economicidade, da motivação e o seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional n.º 7, de 28/06/95)

I - os cargos e funções públicos, criados por lei em número e com atribuições e remuneração certos, são acessíveis a todos os brasileiros que preencham os requisitos legais;



Cumpre ressaltar que a Lei Orgânica do município também estabelece como competência do município a organização dos quadros de servidores, a teor do que dispõe o art. 68, inciso I, a saber:

"Art. 68. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes do Município obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

I – os cargos, empregos e funções públicas são acessíveis aos brasileiros que preencham os requisitos estabelecidos em lei, assim como aos estrangeiros, na forma da lei;

Art. 69. O Município instituirá conselho de política de administração e remuneração de pessoal, integrado por servidores designados pelos respectivos Poderes.

§ 1º A fixação dos padrões de vencimento e dos demais componentes do sistema remuneratório observará:

I – a natureza, o grau de responsabilidade e a complexidade dos cargos componentes de cada carreira;

II – os requisitos para investidura;

III – as peculiaridades dos cargos;"

Nesse sentido, a mudança proposta pela Administração Municipal, para retirar do Regime Jurídico Único do Município a exigência de “estabilidade” na designação de Função Gratificada, ou seja, a exigência do término do estágio probatório para que o servidor público efetivo possa ocupar Cargo de confiança, foi disposta na legislação municipal por ato discricionário do Poder Executivo, porque assim entendeu o gestor na oportunidade da aprovação da Lei nº 2.912/2011, como critério de nomeação.

Temos, neste sentido, na Constituição Federal dois conceitos distintos: funções de confiança e cargos em comissão. No caso das funções de confiança, estabelece o inciso V do art. 37, que serão “exercidas exclusivamente por servidores ocupantes de cargo efetivo”... Já no caso dos cargos em comissão encontramos “a serem preenchidos por servidores de carreira nos casos...” **Os cargos serão preenchidos; as funções serão exercidas.** Os verbos ajudam a revelar a distinção entre os conceitos. Os cargos são unidades completas de atribuições



previstas na estrutura organizacional e, independentes dos cargos de provimento efetivo. **As funções são acréscimos de responsabilidades de natureza gerencial ou de supervisão atribuídas a servidor ocupante de cargo efetivo, tendo como referência a correlação de atribuições.**

A partir destas bases, podemos definir a função de que trata o texto constitucional como sendo um encargo de **direção, chefia e assessoramento, atribuído a servidor ocupante de cargo efetivo.** Ou seja, uma adição de atribuições relacionadas com as atividades de direção, chefia e assessoramento às atribuições do cargo efetivo. Esta característica de adição ou acoplamento de atribuições às atribuições de natureza técnica do cargo efetivo só tem realmente consistência se as atribuições do cargo efetivo do servidor mantiverem correlação com as atribuições de direção, chefia e assessoramento de unidade administrativa cujas competências incluam as atividades próprias do cargo efetivo. Não havendo esta estreita correlação entre as competências da unidade organizacional, as atribuições do cargo efetivo e, as atribuições de direção, chefia e assessoramento, estaremos diante de um conjunto de atribuições distintas que constituem, de fato, outro cargo.

O conceito de função, portanto, é inconcebível sem a correlação entre as atribuições técnicas e gerenciais vinculadas às competências de uma unidade organizacional. Esta correlação permite que a experiência adquirida ao longo da vida funcional de um servidor, no exercício de suas atribuições em atividades técnicas, se constitua em elemento relevante, para que possa se habilitar para o exercício de uma função gerencial. Nesta perspectiva, a função gerencial se torna um prolongamento, por acoplamento, da atividade técnica. Ainda assim, a experiência técnica por si só não é suficiente para o exercício de função gerencial. É necessária formação específica para a função gerencial e a aquisição de outras habilidades, especialmente a capacidade de trabalhar em equipe, a capacidade de articulação e negociação e, principalmente, o desenvolvimento da capacidade de liderança entre seus pares.



Portanto, a regra é o exercício de cargos e funções pelo servidor aprovado em concurso público, ou seja, o servidor efetivo. Sobre o tema, leciona o doutrinador Hely Lopes Meirelles:

"O concurso é o meio técnico posto à disposição da Administração Pública para obter-se moralidade, eficiência e aperfeiçoamento do serviço público e, ao mesmo tempo, propiciar igual oportunidade a todos os interessados que atendam aos requisitos da lei, consoante determina o art. 37, II, da CF. Pelo concurso afastam-se, pois, os ineptos e os apaniguados, que costumam abarrotar as repartições, num espetáculo degradante de protecionismo e falta de escrúpulos de políticos que se alçam e se mantêm no poder leiloando empregos públicos."

O autor, também, define função: *'é a atribuição ou o conjunto de atribuições que a Administração confere a cada categoria profissional ou comete individualmente a determinados servidores para a execução de serviços eventuais'.*

Neste contexto, é perceptível que a FG só possa ser designada a servidor público efetivo, cuja adição de atribuições estejam relacionadas com as atividades de direção, chefia e assessoramento às atribuições do cargo efetivo. Contudo, a exigência de "estabilidade" para designação de Função Gratificada não é exigida pela Constituição Federal, tampouco pela Constituição Estadual ou lei Orgânica Municipal, ou ainda pelo Regime Jurídico dos Servidores Públicos da União, constante no caso, apenas do texto municipal em lei ordinária.

Desta feita, a inserção da exigência de estabilidade para ocupar "FG", como ocorreu no passado, como também a iniciativa para retirada da palavra "estável" no art. 5º da lei nº 2.912/2011, ora proposta pelo Executivo Municipal, são medidas decorrentes do poder discricionário conferido ao Poder Executivo, e como tal, passíveis da avaliação de conveniência e oportunidade pelo Gestor Público.



Observamos, contudo, que o art. 38 da Lei 2.912/2011 também registra a palavra “estável” como requisito para o exercício de função de confiança, bem como o § 7º do art. 6º da Lei nº 2.913/2011, que trata do Plano de carreira do magistério público municipal, onde a estabilidade também é requisito para indicação de Função Gratificada. Desta forma, a melhor medida seria o alinhamento de toda legislação neste sentido, evitando assim problemas de interpretação na aplicação da norma.

Sugerimos, pois, que as Comissões permanentes repassem ao Executivo Municipal esta informação, a fim de que se corrijam os demais artigos da legislação municipal, que tratam de Funções gratificadas, para o mesmo alinhamento.

III - CONCLUSÃO

Por todo o exposto, no aspecto jurídico, em observância aos princípios constitucionais vigentes, conclui-se que o PLO 033/2018 atende as normas legais impostas, estando presentes a legalidade e constitucionalidade.

Desta forma, esta Procuradoria exara **Parecer jurídico favorável** à sua tramitação, **observados o alinhamento dos demais artigos da legislação municipal que tratam do mesmo tema, a ser requerido ao Executivo Municipal.**

Destarte, encaminha-se as Comissões Permanentes, de Comissão de Legislação e Redação Final e Comissão de Infraestrutura, Turismo, desenvolvimento e Bem-Estar social para emissão dos pareceres. Na sequência aos nobres *edís* para análise de mérito, em Plenário, no que couber.

É o parecer que submeto à consideração.

Gramado, 07 de agosto de 2018.

Sônia Regina Sperb Molon
Procuradora Geral
OAB/RS 68.402