



CÂMARA MUNICIPAL DE NOVA FRIBURGO

Ao

Exmo. Sr. Vereador

ALEXANDRE CRUZ

M. D. Presidente da Câmara Municipal de Nova Friburgo

PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº: 01/2017

EMENTA:

Susta os efeitos do Decreto nº 027, de 31 de janeiro de 2017, do Decreto nº 083 de 27 de abril de 2017, e do Decreto nº 103, de 25 de maio de 2017, referentes a extinção e a criação simultânea de vários cargos em comissão em diversas Secretarias Municipais de Nova Friburgo.

SENHOR PRESIDENTE:

OS VEREADORES ZEZINHO DO CAMINHÃO, MARCINHO, JOHNNY MAYCON, PROFESSOR PIERRE E WELLINGTON MOREIRA requerem, nos termos do artigo 109, II do Regimento Interno da Câmara Municipal e no artigo 68, XXIV da Lei Orgânica Municipal, após observadas as formalidades regimentais, que seja submetido ao Douto Plenário desta casa o seguinte projeto de Decreto Legislativo Municipal:

Art. 1º - Ficam sustados os efeitos do Decreto nº 27, de 31 de janeiro de 2017, do Poder Executivo Municipal que promove alterações nos cargos da Secretaria Municipal de Finanças, Planejamento, Desenvolvimento Econômico e Gestão, Meio Ambiente e Desenvolvimento Urbano Sustentável e Governo.

Art. 2º - Ficam suspensos os efeitos do Decreto nº 083 de 27 de abril de 2017, do Poder Executivo Municipal que promove alterações nos cargos da Secretaria Municipal de Saúde, Turismo e Marketing da Cidade, Gabinete do Prefeito, Governo, Assistência Social Direitos Humanos e Trabalho, Casa Civil – EGCP, Esportes e Lazer e Políticas Públicas para a Juventude, Serviços Públicos, Educação, Meio Ambiente e Desenvolvimento Urbano Sustentável, Obras, Infraestrutura e Logística, Finanças, Planejamento, Desenvolvimento Econômico e Gestão, Cultura, Agricultura e Desenvolvimento Rural, Controladoria Geral, Subprefeitura de Olaria e Cônego, Fundação D. João VI de Nova Friburgo, Procuradoria-Geral, Ciência, Tecnologia, Inovação e Educação Profissionalizante e Superior, Políticas sobre Drogas, Subprefeitura de Conselheiro Paulino, Ordem e Mobilidade Urbana.

Art. 3º - Ficam suspensos os efeitos do Decreto nº 103, de 25 de maio de 2017, do Poder Executivo Municipal que promove alterações nos cargos da Secretaria Municipal de Saúde, Governo, Assistência Social, Direitos Humanos e Trabalho, Casa Civil – EGCP, Esportes e Lazer e Políticas Públicas para a Juventude, Educação, Meio Ambiente e Desenvolvimento Urbano Sustentável, Obras, Infraestrutura e Logística, Finanças, Planejamento, Desenvolvimento Econômico e Gestão, Cultura, Subprefeitura de Campo do Coelho, Fundação D. João VI de Nova Friburgo, Procuradoria-Geral, Ciência, Tecnologia, Inovação e Educação Profissionalizante e Superior, Subprefeitura de Conselheiro Paulino, Defesa Civil.

Art. 4º - Este decreto legislativo entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICATIVA

DA REFORMA ADMINISTRATIVA POR DECRETO:

01. O Prefeito publicou em três oportunidades, entre 25 e 27 de **fevereiro**, no dia 14 de **julho** de 2017 e no dia 25 de **agosto**, no Diário Oficial do Município, respectivamente, o Decreto n.º 027, de 31 de **janeiro** de 2017, o Decreto nº 083, de 27 de **abril** de 2017, e o Decreto nº 103, de 25 de **maio** de 2017 com a extinção e a criação simultânea de vários cargos em comissão em diversas Secretarias Municipais (anexos). Literalmente, fez grave “Reforma Administrativa” por decreto, sem autorização legislativa.

02. De forma didática, na criação, formam-se novos cargos na estrutura funcional; na extinção eliminam-se os cargos; e a transformação é a criação e a extinção simultânea de cargos. A norma constitucional pressupõe que, como regra, todos esses fatos relativos aos cargos preveem a existência de lei. Todavia, Emenda Constitucional passou a admitir que o Chefe do Executivo proceda à extinção de funções ou cargos públicos, quando vagos. Desse modo, mesmo que o cargo tenha sido criado por lei, pode ser extinto por decreto no caso de vacância. Porém, no presente caso, logo abaixo da publicação do decreto de abril por exemplo, com efeitos administrativos a partir de 1º de abril, há uma sequência de portarias de nomeações, com efeitos administrativos, a partir da mesma data. Estas publicações prosseguem nas edições seguintes no Diário Oficial do Município. Por óbvio, conclui-se que os cargos extintos não estavam vagos. Convém ressaltar que apenas a lei pode ser o instrumento de criação dos cargos, sendo, por conseguinte, inconstitucional a lei que autorize o Chefe do Executivo a expedir decretos para tal finalidade, porque ofende o artigo 61, § 1º, II, a, da Constituição Federal que exige a própria lei para que se efetive a criação do cargo. Além disso, ofende o artigo 84, VI, a, da Constituição Federal, que, embora admita o decreto para a organização e o funcionamento da Administração, veda aumento de despesas, e estas fatalmente estão ocorrendo no caso de novos cargos na Prefeitura Municipal de Nova Friburgo. Parece evidente pela enorme quantidade de nomeações publicadas.

03. No nosso entendimento, essa reorganização tem limites para o Administrador, sendo vedado, a pretexto de executá-la, alterar tão profundamente a estrutura funcional do órgão que dela possa resultar a sua desfiguração, com extinção de carreiras e criação de novos cargos, sem que haja autorização legal. É o que ocorre no presente caso.

04. Vejamos alguns exemplos a título ilustrativo. O decreto de abril extingue da estrutura administrativa da Secretaria Municipal de Finanças, Planejamento, Desenvolvimento Econômico e Gestão os cargos de Coordenador II de Atendimento SIC e Sala do Empreendedor II, Coordenador II de Atendimento ao Público V, Coordenador de Nível Técnico I de Treinamento, Capacitação e Desenvolvimento, Gerente de Nível Superior II de RH, Coordenador de Nível Técnico II da Folha de Pagamento III, Assessor I dos Serviços Especializados e Engenharia e Medicina do Trabalho, Coordenador de Nível Superior III de Pessoal I, Coordenador de Nível Superior III de Pessoal II, Gerente de Nível Técnico II para Sistemas Terceirizados, Gerente de Nível Técnico II de Registros Contábeis, Coordenador de Nível Técnico II de Empenho, Assessor de Nível Técnico II de Despesas II, Assessor de Nível Técnico II de Despesas III, Coordenador I de Foro, Coordenador de Nível Técnico III de Captação de Novos Negócios, Coordenador de Nível Técnico III de Registros Contábeis V, Coordenador de Nível Técnico III de Registros Contábeis VI, Coordenador I de Tesouraria, Gerente de Nível Técnico II de Captação de Novos Negócios, Gerente de Nível Técnico I de Processamento da Folha de Pagamento I, Gerente de Nível Superior II de ISS, Gerente I de Cobrança da Dívida Ativa e Coordenador de Nível Técnico II de Controle Patrimonial IV. **Simultaneamente cria na estrutura administrativa da Secretaria Municipal de Finanças, Planejamento, Desenvolvimento Econômico e Gestão os cargos de Assessor de Nível Superior II de Apoio**

Administrativo, Coordenador de Nível Superior III de Legislação e Documentos, Coordenador de Nível Técnico I de Pessoal II, Gerente de Nível Superior II da Folha de Pagamento, Coordenador de Nível Técnico II dos Serviços Especializados e Engenharia e Medicina do Trabalho, Assessor I de Pessoal, Coordenador de Nível Superior III de ISS II, Coordenador de Nível Superior III de ISS III, Gerente de Nível Técnico II da Junta Comercial, Gerente de Nível Técnico II de ISS, Coordenador de Nível Superior III de Atendimento ao Público, Coordenador de Nível Técnico II da Dívida Ativa, Assessor de Nível Técnico II da Dívida Ativa I, Assessor de Nível Técnico II da Dívida Ativa II, Coordenador I de Despesas II, Coordenador de Nível Técnico III de Averbação I, Coordenador de Nível Técnico III de Averbação II, Coordenador de Nível Técnico III de Tesouraria, Coordenador I de Averbação, Gerente de Nível Técnico II da Dívida Ativa, Gerente de Nível Técnico I de Despesa, Gerente de Nível Superior I de ISS, Gerente de Nível Superior II de IPTU e Avaliação, Gerente I de Foro, Coordenador II de ISS II e Coordenador de Nível Técnico II de Revisão e Lançamento.

05. Esta dinâmica se repete com a extinção e a criação simultânea de cargos na Secretaria Municipal de Saúde, Secretaria de Turismo e Marketing da Cidade, Secretaria de Gabinete do Prefeito, Secretaria de Governo, Secretaria de Assistência Social, Direitos Humanos e Trabalho, Secretaria da Casa Civil – EGCP, Secretaria de Esportes e Lazer e Políticas Públicas para a Juventude, Secretaria de Serviços Públicos, Secretaria de Educação, Secretaria de Meio Ambiente e Desenvolvimento Urbano Sustentável, Secretaria de Obras, Secretaria de Infraestrutura e Logística, Secretaria de Finanças, Planejamento, Desenvolvimento Econômico e Gestão, Secretaria de Cultura, Secretaria da Agricultura e Desenvolvimento Rural, Controladoria Geral, Subprefeitura de Olaria e Cônego, Fundação D. João VI de Nova Friburgo, Procuradoria Geral, Secretaria de Ciência, Tecnologia, Inovação e Educação Profissionalizante e Superior, Secretaria de Políticas sobre Drogas, Subprefeitura de Conselheiro Paulino, e Secretaria de Ordem e Mobilidade Urbana.

06. Ora, é inteiramente ilegal a criação de cargos por decreto, violando a Constituição Federal e a Lei Orgânica Municipal. Esse procedimento, aliás, analogamente, se assemelha aos extintos decretos-lei, anos antes ou mesmo no período denominado “Anos de chumbo”, ou mesmo aos decretos reais anteriores à vigência dos princípios lapidados por Montesquieu ou que não os adotaram nos anos seguintes.

07. Na realidade, aparenta ser uma transformação de cargos. A estrutura funcional da Administração Pública municipal foi totalmente desfigurada por esta pretensa “Reforma Administrativa”. Ao todo 19 (dezenove) órgãos públicos municipais sofreram alterações significativas. Ressalte-se a existência de 26 (vinte e seis) Secretarias no atual organograma da Prefeitura de Nova Friburgo, com base na Lei Complementar nº 79/2013 em vigor, a qual

sofreu duas alterações por intermédio de lei¹, quais sejam as leis complementares nº 88/2014 e nº 98/2015. Ou seja, apenas 7 (sete) órgãos não foram modificados. Foi feita uma “verdadeira” Reforma Administrativa por decreto, sem autorização legislativa, nem amparo legal. Perplexamente, o próprio Poder Executivo Municipal assume tal intenção nas portarias de concessão de gratificações que mencionam expressamente o termo “**Reforma Administrativa**”.

08. Segundo a doutrina de Hely Lopes Meirelles, a criação, transformação e extinção de cargos, empregos e funções públicas do Poder Executivo exige lei de iniciativa privativa do Prefeito. Ao Chefe do Executivo, compete privativamente dispor sobre a extinção de funções ou cargos quando vagos. Assim, não estando vago, a extinção depende de lei, também de sua iniciativa privativa. Estranhamente, o **Decreto nº 81, de 27 de abril de 2017**, foi **publicado três meses depois**, no **dia 14 de julho de 2017**, no Diário Oficial do Município, com **efeitos administrativos** a partir de **01 de abril de 2017**. Ou seja, um decreto de **abril**, publicado em **julho**, com efeitos retroativos desde o mês de **abril**. Há um hiato sem motivo aparente nenhum. Dá a entender que estes cargos não estavam vagos, que foram transformados, que alguns já estavam ocupados e outros foram nomeados em julho com direito a receber vencimentos retroativos a abril. Nada muito transparente. Tudo por decreto, enquanto a transformação de cargos, funções ou empregos do Poder Executivo é admissível desde que realizada por lei de sua iniciativa.

09. O decreto do Prefeito de Nova Friburgo extingue diversos cargos dos artigos 1º ao 15º, **simultaneamente**, a partir do **artigo 16 até o artigo 25 cria vários cargos**. A criação de cargos públicos por Decreto é ilegal, violando o artigo 67, IX e X, da Lei Orgânica Municipal, que determina o princípio do devido processo legislativo para tal finalidade, nos seguintes termos:

Art. 67 - Cabe à Câmara Municipal, com sanção do Prefeito, dispor sobre todas as matérias de competência do Município, especialmente sobre:

(...)

IX - organização administrativa municipal; criação, transformação e extinção de cargos, empregos e funções públicas, bem como a fixação dos respectivos vencimentos;

X - criação e estruturação de Secretarias Municipais e demais órgãos da administração pública, bem assim a definição das respectivas atribuições;

(...)

10. As alterações promovidas nos cargos das 19 (dezenove) Secretarias Municipais só podem ser realizadas por lei, conforme dispõe o artigo 93 da Lei Orgânica do Município:

1 Destaque-se que o Prefeito Rogério Cabral, quando quis alterar a estrutura administrativa, serviu-se de instrumentos legais – leis complementares – nos termos da Constituição Federal e da Lei Orgânica Municipal. Como pode, em mesma função de Chefe do Executivo, o Prefeito Renato Bravo fazer o mesmo procedimento através de decreto? Ora, isso era atribuição autoconcedida pelo próprio poder moderador, ou seja, o rei. Não cabe, em pleno regime republicano, essa atribuição.

Art. 93 - São de iniciativa exclusiva do Prefeito as leis que disponham sobre:

I - criação, transformação ou extinção de cargos, funções ou empregos públicos na Administração Direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;

(...)

III - criação, estruturação e atribuições das Secretarias, Departamentos ou Diretorias equivalentes e órgãos da Administração Pública;

(...)

11. Não cabe por decreto reestruturar as Secretarias com a extinção e a criação de cargos, alterando profundamente a estrutura funcional da Administração Pública Municipal. A Reforma Administrativa – repise-se – deve ser feita por lei de iniciativa do Prefeito, caso contrário, como é o que se afigura, percebe-se lamentável, porém solar violação aos princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade e moralidade. A matéria não passou pelo controle prévio de constitucionalidade da Câmara Municipal, o qual foi ignorado pelo atual gestor do município de Nova Friburgo. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é pacífica nesse sentido:

ADI 3232 / TO – TOCANTINS

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

Relator(a): Min. CEZAR PELUSO

Julgamento: 14/08/2008 Órgão Julgador: Tribunal Pleno

Publicação

DJe-187 DIVULG 02-10-2008 PUBLIC 03-10-2008

EMENT VOL-02335-01 PP-00044

RTJ VOL-00206-03 PP-00983

Parte(s)

REQTE.(S): PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA

REQTE.(S): PARTIDO DA SOCIAL DEMOCRACIA BRASILEIRA - PSDB

ADV.(A/S): JOÃO COSTA RIBEIRO FILHO E OUTRO(A/S)

REQDO.(A/S): GOVERNADOR DO ESTADO DO TOCANTINS

REQDO.(A/S): ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO TOCANTINS

Ementa

EMENTAS: 1. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Condição. Objeto. Decreto que cria cargos públicos remunerados e estabelece as respectivas denominações, competências e remunerações. Execução de lei inconstitucional. Caráter residual de decreto autônomo. Possibilidade jurídica do pedido. Precedentes. É admissível controle concentrado de constitucionalidade de decreto que, dando execução a lei inconstitucional, crie cargos públicos remunerados e estabeleça as respectivas denominações, competências, atribuições e remunerações. 2. INCONSTITUCIONALIDADE. Ação direta. Art. 5º da Lei nº 1.124/2000, do Estado do Tocantins. Administração pública. Criação de cargos e funções. Fixação de atribuições e remuneração dos servidores. Efeitos jurídicos delegados a decretos do Chefe do Executivo. Aumento de despesas. Inadmissibilidade. Necessidade de lei em sentido formal, de iniciativa privativa daquele. Ofensa aos arts. 61, § 1º, inc. II, "a", e 84, inc. VI, "a", da CF. Precedentes. Ações julgadas procedentes. São inconstitucionais a lei que autorize o Chefe do Poder

Executivo a dispor, mediante decreto, sobre criação de cargos públicos remunerados, bem como os decretos que lhe dêem execução.

Decisão

O Tribunal, por unanimidade, acolheu a questão de ordem, suscitada pelo Relator, no sentido de afastar a prejudicialidade da ação direta. No mérito, também por unanimidade, julgou procedente a ação direta, conferindo efeitos ex tunc à decisão, nos termos do voto do Relator. Votou o Presidente, Ministro Gilmar Mendes. Ausentes, justificadamente, o Senhor Ministro Joaquim Barbosa e, neste julgamento, o Senhor Ministro Marco Aurélio. Falou pelo requerente, Partido da Social Democracia Brasileira - PSDB, o Dr. João Costa Ribeiro Filho. Plenário, 14.08.2008.

Indexação

- APLICAÇÃO, EFEITO "EX TUNC",
DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE, DISPOSITIVO, LEI
ESTADUAL, TO, DECRETO, REGULAMENTAÇÃO.
- QUESTÃO DE ORDEM: INEXISTÊNCIA, PREJUDICIALIDADE,
ANÁLISE, CONSTITUCIONALIDADE, LEI IMPUGNADA,
REVOGAÇÃO, LEI SUPERVENIENTE, PROXIMIDADE,
FINALIZAÇÃO, PROCESSO EM CURSO, STF.

RE 577025 / DF - DISTRITO FEDERAL

RECURSO EXTRAORDINÁRIO

Relator(a): Min. RICARDO LEWANDOWSKI

Julgamento: 11/12/2008 Órgão Julgador: Tribunal Pleno

Publicação

REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO

DJe-043 DIVULG 05-03-2009 PUBLIC 06-03-2009

EMENT VOL-02351-08 PP-01507

RTJ VOL-00209-01 PP-00430

Parte(s)

RECTE.(S): GOVERNADOR DO DISTRITO FEDERAL

ADV.(A/S): PGDF - MARIA DOLORES SERRA DE MELLO MARTINS

RECD.(A/S): MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL

Ementa

EMENTA: RECURSO EXTRAORDINÁRIO. PODER EXECUTIVO. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA. ORGANIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. DECRETOS 26.118/05 E 25.975/05. REESTRUTURAÇÃO DE AUTARQUIA E CRIAÇÃO DE CARGOS. REPERCUSSÃO GERAL RECONHECIDA. INOCORRENTE OFENSA À CONSTITUIÇÃO FEDERAL. RECURSO DESPROVIDO. I - A Constituição da República não oferece guarida à possibilidade de o Governador do Distrito Federal criar cargos e reestruturar órgãos públicos por meio de simples decreto. II - Mantida a decisão do Tribunal a quo, que, fundado em dispositivos da Lei Orgânica do DF, entendeu violado, na espécie, o princípio da reserva legal. III - Recurso Extraordinário desprovido.

Decisão

O Tribunal, por unanimidade e nos termos do voto do Relator, conheceu e desproveu o recurso. Votou o Presidente, Ministro Gilmar Mendes. Ausente, justificadamente, o Senhor Ministro Celso de Mello. Plenário, 11.12.2008.

Tema

48 - Reserva legal para a criação de cargos e reestruturação de órgão.

Tese

A Constituição da República não oferece guarida à possibilidade de o Governador do Distrito Federal criar cargos e reestruturar órgãos públicos por meio de simples decreto.

Obs: Redação da tese aprovada nos termos do item 2 da Ata da 12ª Sessão Administrativa do STF, realizada em 09/12/2015.

12. A Corte Constitucional não permite que se governe somente por decreto sem respaldo legal, extrapolando a regulamentação autorizada pela Lei Complementar Municipal nº 79/2013 e afetando cabalmente o sistema de controle entre os Poderes, nos termos da Carta Magna. **Será que foram mantidos os 1.084 cargos existentes por lei ou houve um aumento do seu quantitativo diante das inúmeras Portarias de nomeações de cargos em comissão que vem sendo publicadas no Diário Oficial do Município?** Afinal de contas, no ato da publicação da Reforma Administrativa por decreto, já vem um pacote de nomeações que continua nas edições seguintes do órgão de publicação.

13. O decreto legislativo, ato exclusivo da Câmara, é o instrumento formalizador de sua competência fiscalizadora, que é tão ou mais importante do que a competência legiferante.

14. Portanto, a Câmara pode aprovar um decreto legislativo para sustar os efeitos de um decreto municipal, se esse decreto estiver exorbitando e invadindo a esfera das atribuições da Câmara. O Prefeito não legisla. Ele apenas edita decretos e portarias, para a fiel execução das leis, aprovadas pela Câmara. O artigo 68, XXIV da Lei Orgânica do Município diz que “*é de competência exclusiva da Câmara Municipal sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de sua delegação legislativa*”.

15. E mais: de acordo com o princípio da legalidade, somente a lei nos pode obrigar a fazer ou a deixar de fazer alguma coisa. A lei, elaborada pela Câmara, porque o decreto normativo, do Prefeito, se destina apenas a regulamentar a lei e a possibilitar a sua fiel execução. Não pode alterá-la, e não pode inovar a ordem jurídica.

16. Então, o decreto legislativo é instrumento utilizado pela Câmara para fiscalizar o Executivo. Inclusive no Regimento Interno em seu Artigo 109, II dispõe que “*destinam-se os projetos de decreto legislativo a regular as matérias de exclusiva competência do Poder Legislativo, sem a sanção do Prefeito Municipal, além de sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa, nos termos da Lei Orgânica e da Constituição Federal*”.

17. Portanto, Decreto Legislativo aprovado pela Câmara Municipal pode sustar Decreto Municipal publicado pelo Poder Executivo, em conformidade com o controle externo do Poder Legislativo. Trata-se de um meio de controle do exercício do dever-poder regulamentar do Poder Executivo, possibilitando-se a sustação daqueles atos regulamentares que exorbitem os limites da lei. O Executivo não pode inovar o ordenamento jurídico, cabendo ao decreto regulamentar ficar adstrito aos limites legais da regulamentação. Dessa forma, a espécie legislativa adequada para o exercício desse mister pela Câmara de Vereadores é o decreto legislativo, com aprovação do plenário, pois os seus efeitos extrapolam o parlamento municipal.

Sala Jean Bazet, 27 de agosto de 2017.

ZEZINHO DO CAMINHÃO
Vereador

MARCINHO
Vereador

JOHNNY MAYCON
Vereador

PROFESSOR PIERRE
Vereador

WELLINGTON MOREIRA
Vereador