



CÂMARA MUNICIPAL DE LARANJAL PAULISTA

PROCURADORIA LEGISLATIVA

PARECER JURÍDICO nº 32/2020

Ementa: Projeto de Lei Complementar nº 18/2020 de iniciativa do Poder Executivo que: “Institui o Plano de Carreira, de Ingresso e de Vencimentos da Guarda Civil Municipal de Laranjal Paulista.”.

I – RELATÓRIO

Trata-se de parecer jurídico relativo à consulta da Comissão de Constituição, Justiça e Redação sobre o Projeto de Lei Complementar nº 18/2020 de iniciativa do Poder Executivo que: “Institui o Plano de Carreira, de Ingresso e de Vencimentos da Guarda Civil Municipal de Laranjal Paulista.”

É o relatório.

II - ANÁLISE JURÍDICA

Da Lei Complementar

A **Lei Complementar** diferencia-se da **Lei Ordinária**, dentre outros, pelo quórum para sua formação. A **Lei Ordinária** exige apenas maioria simples de votos para ser aceita, já a **Lei Complementar** exige maioria absoluta.

O presente Projeto de Lei foi deflagrado através de Projeto de **Lei Complementar**, e o artigo 39-A da Lei Orgânica do Município de Laranjal Paulista prevê o seguinte:

Art. 39- A. O processo legislativo das leis complementares exige o quórum da **maioria absoluta** dos membros da Câmara de Vereadores.
Parágrafo único. São **leis complementares**, além de outras, as que disponham sobre:
IV – servidores/empregados municipais;

Nota-se que no caso em tela as regras da Lei Orgânica do Município **foram atendidas**, e o quórum para votação neste caso será de **maioria absoluta**.

Vale destacar que o parecer do IBAM (anexo) menciona que no caso em tela não é caso de lei complementar, ocorre que existe o princípio de presunção de veracidade das leis, assim



CÂMARA MUNICIPAL DE LARANJAL PAULISTA

PROCURADORIA LEGISLATIVA

sendo, enquanto consta em nosso ordenamento municipal o tema como sendo lei complementar este deve ser seguido.

Da Lei de Responsabilidade Fiscal

Por se tratar de criação de despesa de caráter continuado (ao menos o incremento da remuneração estipulada), deve ser analisado se houve a estimativa de impacto orçamentário-financeiro e foram atendidas outras exigências determinadas pela LC nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal):

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 subseqüentes;

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.

O Projeto de Lei Complementar em análise trouxe em anexo, Demonstrativo de Impacto financeiro e declaração do ordenador da despesa, donde se depreende que a proposição tem adequação orçamentária-financeira com o ordenamento municipal que trata de orçamento, deste modo, é possível afirmar que cumpre ao Princípio Constitucional da legalidade, uma vez que atende ao disposto no artigo 16 da Lei Complementar nº 201/2000.

Do controle de constitucionalidade

Insta destacar, que o controle de constitucionalidade se desenvolve em dois momentos clássicos, podendo ser prévio (preventivo) ou posterior (repressivo). O controle prévio não recai sobre uma lei ou ato normativo já perfeito e acabado, mas sim, sobre um projeto de lei, uma proposta normativa que ainda não está completamente aperfeiçoada. Se aferição da constitucionalidade ocorre antes da lei efetivamente existir e integrar a ordem jurídica, o controle será prévio.

É possível ao Poder Legislativo realizar preventivamente o controle de constitucionalidade sobre os seus próprios atos normativos. Tal controle é feito eminentemente pelas Comissões de Constituição e Justiça (CCJ).

Ademais, a atividade da Administração Pública segue em todos os seus aspectos, obrigatoriamente o princípio da legalidade, dependendo de regras previamente estabelecidas



CÂMARA MUNICIPAL DE LARANJAL PAULISTA

PROCURADORIA LEGISLATIVA

para atender ao interesse público. Desse modo, todas as normas específicas aplicáveis aos servidores dependem da edição das respectivas leis, cujo trâmite e objetivo precípuo devem ser a Supremacia do Interesse Público.

Da competência municipal

A Constituição Federal previu em seu texto que:

Art. 30. Compete aos Municípios:
I - legislar sobre assuntos de interesse local;
II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber; (...)

De igual modo, a Lei Orgânica do nosso Município:

Art. 5º. Ao Município compete privativamente:
I - legislar sobre assuntos de interesse local;..
IX – organizar o quadro e dispor sobre o regime jurídico único dos seus servidores;
(...) grifo nosso.

Da iniciativa do Projeto de Lei

O art. 61, § 1º, inciso II, a, da Constituição Federal determina que são de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que disponham sobre criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração.

Tendo em vista o chamado *princípio da simetria*, a mesma previsão é aplicável aos chefes do Poder Executivo dos demais entes da Federação, desse modo, lei para a criação de cargos ou empregos públicos no âmbito do Poder Executivo é matéria de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo Municipal.

Como bem apontado pelo festejado jurista Pedro Lenza: “Algumas leis são de iniciativa privativa de determinadas pessoas, só podendo o processo legislativo ser deflagrado por elas, sob pena de configurar vício formal de iniciativa, caracterizador da constitucionalidade do referido ato normativo.”¹

As disposições sobre empregados públicos ligados ao Poder Executivo Municipal e sua organização administrativa tratam-se de **competência exclusiva do Chefe do Executivo**.

As leis que são de iniciativa do Prefeito vêm previstas no § 1º do artigo 40 da Lei Orgânica do Município de Laranjal Paulista, a saber: “Art. 40. §1º É da competência exclusiva do

¹ *Direito Constitucional Esquematizado*. 2013. Ed. Saraiva. p. 594.





CÂMARA MUNICIPAL DE LARANJAL PAULISTA

PROCURADORIA LEGISLATIVA

Prefeito, entre outras, a iniciativa dos projetos de lei que: I – **criem** cargos, **funções** ou empregos públicos, e **aumentem** vencimentos ou **vantagens** dos **servidores** dos **empregados/servidores do Poder Executivo**; (...)".

A Constituição Federal da República Federativa do Brasil prevê no artigo 61, §1º:

*Art. 61. § 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:
II - disponham sobre:*

- a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;*
- c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;*

Já a Constituição de São Paulo ensina em seu artigo 24, §2º, 1 e 4:

Artigo 24 - § 2º - Compete, exclusivamente, ao Governador do Estado a iniciativa das leis que disponham sobre:

- 1 - criação e extinção de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica, bem como a fixação da respectiva remuneração;*
- (...)*
- 4 - servidores públicos do Estado, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;*

Por todo o exposto, conclui-se que a competência para a iniciativa de projeto de lei complementar em análise é de competência do Chefe do poder Executivo Municipal, ou seja, **correta a iniciativa** no caso em tela.

Da discricionariedade

Ainda vale informar que a Lei Orgânica do Município de Laranjal Paulista prevê no artigo 53, VI que: "Artigo 53 – Compete privativamente ao Prefeito: (...) VI – dispor sobre a estruturação, organização e funcionamento da administração municipal".

Destarte, é possível afirmar que a propositura que ora se analisa, se refere ao disposto no inciso VI do artigo 53, que possibilita ao Chefe do Poder Executivo, certa **discricionariedade para os atos de governança**, podendo ser descrita como a liberdade de ação administrativa, dentro dos limites permitidos em lei, ou seja, a lei deixa certa margem de liberdade de decisão diante do caso concreto, de tal modo que a autoridade poderá optar por uma dentre várias soluções possíveis, todas, porém, válidas perante o direito. É, portanto, um poder que o direito concede à Administração, de modo explícito ou implícito, para a prática de atos administrativos, com a liberdade na escolha segundo os critérios de conveniência, oportunidade e justiça,



CÂMARA MUNICIPAL DE LARANJAL PAULISTA

PROCURADORIA LEGISLATIVA

próprios da autoridade, observando sempre os limites estabelecidos em lei, pois estes critérios não estão definidos em lei.

Prazo de 180 dias antes das eleições para criar despesas com pessoal

Nos 180 dias que antecedem as eleições deve ser observada a regra de não aumento de gasto com pessoal, conforme parecer do IBAM anexo.

Esta procuradoria corrobora o parecer nesse sentido.

Questões relacionadas à progressão do Plano de Cargos

Ainda o referido parecer menciona que: “não se revela factível que a atribuição de pontos para a progressão na carreira para os servidores que tenham exercido, antes da entrada em vigor da lei, cargo de Comandante, Subcomandante da Guarda Civil Municipal, função de confiança de inspetor ou atribuições similares”.

Esta procuradoria corrobora o parecer nesse sentido.

III – CONCLUSÃO

Diante do exposto, embasadas em todas as considerações citadas acima, opinamos que o Projeto de Lei Complementar nº 18/2020 do Poder Executivo, que se encontra sob o crivo dessa Egrégia Comissão, **PODE SER CONSIDERADO CONSTITUCIONAL**, no entanto, pode ter sua legalidade questionada no tocante à criação de gasto com pessoal após os 180 dias que antecedem as eleições, bem como há recomendação no sentido de revisão em questões relacionadas a progressão.

É o parecer emitido nos termos do art. 31 do Decreto nº 9.191/17, que ora submetemos, à apreciação da digna Comissão de Constituição, Justiça e Redação desta Casa.

É o parecer. S.M.J.

Laranjal Paulista, 23 de abril de 2020.



CÂMARA MUNICIPAL DE LARANJAL PAULISTA

PROCURADORIA LEGISLATIVA

A black and white photograph of a handwritten signature, appearing to read "Tassiane de Fatima Moraes".

TASSIANE DE FATIMA MORAES
Procuradora Legislativa - OAB/SP 256.607

A black and white photograph of a handwritten signature, appearing to read "Sandra Regina Pesqueira Berti". Below the signature is a blue ink checkmark.

SANDRA REGINA PESQUEIRA BERTI
Procuradora Legislativa - OAB/SP 123.340

P A R E C E R

Nº 0780/2020¹

- PG – Processo Legislativo. Projeto de lei complementar que institui o Plano de Cargos e Carreiras da Guarda Municipal. Iniciativa do Chefe do Executivo local. Ano de eleições municipais. Considerações.

CONSULTA:

Indaga o consulente acerca da validade de projeto de lei complementar, de iniciativa do Chefe do Executivo local, que institui o Plano de Cargos e Carreiras da Guarda Municipal. Iniciativa do Chefe do Executivo local, mormente com relação ao teor do seu art. 54 e com relação às eleições municipais do corrente ano.

A consulta vem acoplhada da referida propositura.

RESPOSTA:

Inicialmente, antes de adentrarmos ao cerne da consulta propriamente dito, com relação ao aspecto formal da propositura, temos que a Lei complementar, como já diz a própria nomenclatura, destina-se a complementar diretamente o texto constitucional. Na prática, observamos que, de um modo geral, o constituinte, originário ou reformador, reserva à lei complementar matérias de especial importância ou matérias polêmicas, para cuja disciplina seja desejável e recomendável a obtenção de um maior consenso entre os parlamentares.

As leis complementares são instrumentos de utilização excepcional. A regra geral é a criação, modificação ou extinção de direitos ou obrigações serem disciplinados por meio de leis ordinárias. Quando o

¹PARECER SOLICITADO POR SANDRA REGINA PESQUEIRA BERTI, PROCURADORA LEGISLATIVA - CÂMARA MUNICIPAL (LARANJAL PAULISTA-SP)

legislador constituinte se refere à lei ("nos termos da lei...", ou "a lei estabelecerá..." etc.), ou mesmo à lei específica, está exigindo a edição de lei ordinária. Desta forma, as hipóteses de regulamentação da Constituição Federal por meio de lei complementar estão taxativamente dispostas no Texto Maior, é o que se denomina "Reserva de lei complementar".

Deste modo, a matéria encartada no projeto de lei em tela não encontra-se inserida na reserva de lei complementar prevista pelo legislador constituinte e, muito embora trate-se de lei formalmente complementar, materialmente é lei ordinária, podendo, inclusive, ser alterada por outra lei ordinária. Não obstante a existência de um vício formal pertinente à espécie legislativa, não possui ele o condão de invalidar a propositura objeto de análise.

Feita esta consideração de ordem formal, não podemos deixar de mencionar, tendo em vista que a propositura se refere ao emprego público de Guarda Municipal, que a necessidade de observância do regime jurídico único e acerca do tema recomendamos a leitura do Parecer/IBAM nº 1396/2016.

Ultrapassadas estas questões, registramos que não se revele factível em sede de parecer concluir pela adequação desta ou daquela estrutura de pessoal ou pela necessidade de extinção ou criação de determinados cargos ou funções.

Mais especificamente com relação ao art. 54 da propositura temos que o mesmo possui a seguinte redação:

"Art. 54: Quanto à tabela de Pontos para Avaliação da Progressão Vertical disposta no Anexo III desta lei complementar ficam concedidas 5 (cinco) pontos ao guarda Civil Municipal que exerceu cargo de Comandante, Subcomandante da Guarda Civil Municipal, Função de Confiança de Inspetor ou de atribuições similares, antes da publicação desta lei complementar.

Parágrafo único: Os pontos referidos nos incisos do caput

serão concedidos uma única vez a cada contemplado, independentemente do tempo no cargo/função ou da quantidade de vezes que obteve o referido exercício."

Neste ponto, cabe observar que os sistemas de evolução funcional previstos nos Planos de cargos e carreiras são instrumentos legais importantíssimos para conferir efetiva qualidade na prestação dos serviços pela Administração Pública e devem ser elaborados com vistas a incentivar a produtividade, elevar a auto-estima e premiar o bom desempenho das respectivas atribuições. Neste sentido, valiosas as lições de Adilson Abreu Dallari:

"O plano de carreira não pode ser entendido como um benefício ao servidor, mas, sim, como um instrumento de melhoria do serviço público, como meio de propiciar a melhoria da qualidade de vida da coletividade, enfim, como forma de satisfazer o interesse público, proporcionando, também (mas não exclusivamente) vantagens aos servidores, aos bons servidores, aos melhores servidores." (In DALLARI, Adilson Abreu. Regime constitucional dos servidores públicos. São Paulo. Revista dos Tribunais, 1990, p. 53).

Assim, temos que o instituto do Plano de Cargos e Carreiras encontra-se ligado à efetivação do postulado constitucional da eficiência encartado no *caput* do art. 37 da Constituição Federal (atributo de gestão técnica alçado ao status constitucional pela EC nº 45/2004). Por conseguinte, entendemos que não se revela factível a atribuição de pontos para progressão na carreira para os servidores que tenham exercido, antes da entrada em vigor da lei, cargo de Comandante, Subcomandante da Guarda Civil Municipal, Função de Confiança de Inspetor ou de atribuições similares.

Em prosseguimento, em sendo o corrente ano de eleições municipais, temos que a Lei nº 9.504/1997 proíbe a prática de uma série de condutas tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais. Ou seja, não é qualquer dos atos citados

na Lei que implica em descumprimento da regra eleitoral. Há que influenciar na disputa, a teor do disposto no caput do art. 73 da Lei das Eleições. Em outras palavras, a conduta vedada deve ser de tal intensidade que possa comprometer a isonomia de chances entre os candidatos.

Os atos e ações do Poder Público, incapazes de desequilibrar a disputa eleitoral ou de influenciarem no resultado das eleições, não devem sofrer limitação, pois o bem jurídico protegido encontra-se salvaguardado.

As normas eleitorais buscam resguardar a igualdade da disputa entre candidatos. Não existem, em tese, matérias que não possam ser aprovadas pelo Legislativo em ano eleitoral. Algumas, porém, podem influenciar diretamente as eleições. Por isso, a lei ou sua interpretação pelos tribunais não protege os que buscam violar os seus preceitos ou utilizar as decisões a favor de condutas contrárias à legalidade ou à moralidade.

Dentro deste contexto, o art. 73, V, da Lei nº 9.504/1997 dispõe da seguinte forma:

"Art. 73. São proibidas aos agentes públicos, servidores ou não, as seguintes condutas tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais:

(...)

V - nomear, contratar ou de qualquer forma admitir, demitir sem justa causa, suprimir ou readaptar vantagens ou por outros meios dificultar ou impedir o exercício funcional e, ainda, ex officio, remover, transferir ou exonerar servidor público, na circunscrição do pleito, nos três meses que o antecedem e até a posse dos eleitos, sob pena de nulidade de pleno direito, ressalvados:

a) a nomeação ou exoneração de cargos em comissão e

designação ou dispensa de funções de confiança;

b) a nomeação para cargos do Poder Judiciário, do Ministério Público, dos Tribunais ou Conselhos de Contas e dos órgãos da Presidência da República;

c) a nomeação dos aprovados em concursos públicos homologados até o início daquele prazo;

d) a nomeação ou contratação necessária à instalação ou ao funcionamento inadiável de serviços públicos essenciais, com prévia e expressa autorização do Chefe do Poder Executivo;

e) a transferência ou remoção ex officio de militares, policiais civis e de agentes penitenciários;"

Nessas eleições, os 3 meses antes do pleito do art. 73, V, da Lei nº. 9.504/1997 ocorrem em 04/07/2020.

Em prosseguimento, temos que, em sendo este o último ano de mandato do Chefe do Poder Legislativo, o art. 21, parágrafo único, da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF (LC nº 101/2000) dispõe da seguinte forma:

"Art. 21: (...)

Parágrafo único. Também é nulo de pleno direito o ato de que resulte aumento da despesa com pessoal expedido nos cento e oitenta dias anteriores ao final do mandato do titular do respectivo Poder ou órgão referido no art. 20."

Acerca do referido dispositivo, é importante a lição de Maria Sylvia Zanella Di Pietro:

"A intenção do legislador com a norma do parágrafo único foi impedir que, em fim de mandato, o governante pratique atos

que aumentem o total de despesa com pessoal, comprometendo o orçamento subsequente ou até mesmo superando o limite imposto pela lei, deixando para o sucessor o ônus de adotar as medidas cabíveis para alcançar o ajuste. O dispositivo, se fosse entendido como proibição indiscriminada de qualquer ato de aumento de despesa, inclusive atos de provimento, poderia criar situações insustentáveis e impedir a consecução de fins essenciais, impostos aos entes públicos pela própria Constituição.

(...)

Será, portanto, essencial para a prática, pelo gestor público, de atos que impliquem em aumento das despesas com pessoal, no período previsto no parágrafo único do art. 21 da LRF, que tais atos consistam em mera concretização de anterior comando legal, além de necessários ao cumprimento, pelo administrador, de seu dever de não paralisar a administração pública. Isto significa que, a partir da LRF, é fundamental a devida e ampla motivação do ato administrativo, pelo titular de Poder ou órgão responsável por sua edição, deixando clara a legitimidade e moralidade da despesa." (DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal. São Paulo: Saraiva, 2001, pág. 155/156).

Dentro do contexto apresentado, este Instituto vem entendendo que o que art. 21, parágrafo único, da LRF visa impedir não a realização do concurso público ou processo seletivo, ou a admissão dos aprovados, mas a edição do ato legal causador do aumento da despesa não prevista na Lei orçamentária ou acima dos limites de despesa de pessoal (arts. 19, 20 e 21 da LRF). No caso, esse ato é a criação da vaga mediante Lei e, não, a realização do concurso ou processo seletivo com o fito de preencher vaga já existente. Corrobora deste entendimento a seguinte decisão do TCU:

"ADMINISTRATIVO. CONCURSO PÚBLICO PARA O PROVIMENTO DE CARGO DE ANALISTA DE CONTROLE

EXTERNO. PARÁGRAFO ÚNICO DO ARTIGO 21 DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL. NULIDADE DE ATO DE QUE RESULTE AUMENTO DE DESPESA COM PESSOAL EXPEDIDO NOS CENTO E OITENTA DIAS ANTERIORES AO FINAL DO MANDATO DO TITULAR DO PODER OU ÓRGÃO. INTERPRETAÇÃO SISTEMÁTICA DA NORMA. EXISTÊNCIA DE INICIATIVAS GOVERNAMENTAIS IMUNES À VEDAÇÃO CONTIDA NO DISPOSITIVO FISCAL. INAPLICABILIDADE AO CONCURSO EM RAZÃO DOS PRINCÍPIOS DA PROPORCIONALIDADE, DA CONTINUIDADE ADMINISTRATIVA, E DA CONFORMIDADE DO CERTAME À LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS, À LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL E DEMAIS DISPOSITIVOS DA LEI FISCAL." (TCU - Plenário. Acórdão 1106/2008. Min. Rel. Augusto Nardes).

Na referida decisão, foram estipulados alguns parâmetros para aferição da regularidade do ato criador de despesa de pessoal de acordo com o dispositivo da LRF:

"16. Como consequência lógica, a nulidade prevista deixa de incidir sobre os atos de continuidade administrativa que, guardando adequação com a lei orçamentária anual, sejam objeto de dotação específica e suficiente, ou que estejam abrangidos 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, com compatibilidade com o Plano Plurianual e a com a Lei de Diretrizes Orçamentárias."

Desta sorte, a reestruturação e criação dos cargos, observadas as demais regras pertinentes ao aumento de despesa com pessoal, deve se dar até a data limite 04/07/2020. Em sendo assim, a realização do concurso não restará obstada, contudo, a nomeação dos aprovados no corrente ano somente será factível caso a lei de criação de cargos seja aprovada em tempo hábil (anterior à data limite) para que o concurso seja realizado e sua homologação se dê até esta mesma data de 04/07/2020.

Por fim, é de se alertar que se referida reforma administrativa contemplar aumento real de vencimentos aos servidores, a medida restará vedada a partir de 07/04/2020 (seis meses antes do pleito) por força do disposto no inciso VIII do art. 73 da Lei Eleitoral.

Isto posto, concluímos objetivamente a presente consulta na forma das razões exaradas.

É o parecer, s.m.j.

Priscila Oquioni Souto
Assessora Jurídica

Aprovo o parecer

Marcus Alonso Ribeiro Neves
Consultor Jurídico

Rio de Janeiro, 08 de abril de 2020.