



CÂMARA MUNICIPAL DE PIEDADE

ESTADO DE SÃO PAULO

Procuradoria Legislativa

Processo: nº 8011/2023

Projeto de Lei nº: 5/2023

Autor: Prefeito Municipal de Piedade

Assunto: criação de cargos permanentes de Agente de Proteção e Defesa Civil

I - Relatório

O chefe do Executivo Municipal envia a esta Casa Legislativa o Projeto de Lei nº 5/2023, que tem como finalidade criar cargos de Agente de Proteção e Defesa Civil, no Quadro de Servidores Públicos Municipais de Piedade.

Conforme consta na exposição de motivos, constante na mensagem que precede o presente projeto de lei, a criação dos cargos em questão tem como intuito salvaguardar o Município dos eventos negativos causados por desastres. Uma vez que, em outro projeto de lei enviado concomitante a este, está sendo criada a Coordenadoria Municipal de Proteção e Defesa Civil, a qual necessitará de servidores a fim de cumprir as atribuições outorgadas a tal órgão.

Menciona-se na justificativa, também, que está encartado aos autos o respectivo estudo de impacto financeiro-orçamentário, bem como declaração do ordenador de despesa. Em cumprimento às exigências contidas na LRF.

É a síntese do necessário.

II - Parecer

Da Iniciativa



CÂMARA MUNICIPAL DE PIEDADE

ESTADO DE SÃO PAULO

Procuradoria Legislativa

Dentro do parâmetro da competência de iniciativa, o presente projeto de lei, que visa à criação de cargos efetivos no quadro de servidores públicos, foi apresentado pelo Prefeito, autoridade competente para deflagrar leis sobre o tema discutido, em consonância com o disposto no art. 38 da Lei Orgânica de Piedade, *in verbis*:

Artigo 38 – Compete privativamente ao Prefeito Municipal a iniciativa das Leis que versem sobre:

(...)

II – criação de cargos, empregos e funções na Administração direta e autárquica do Município, ou aumento de sua remuneração;

Da Conformidade com a Constituição Federal e com Lei de Responsabilidade Fiscal

Com a criação dos referidos cargos públicos, por óbvio, o município terá que remunerar aos servidores que proverão tais cargos, o que acarretará aumento de despesa de caráter continuado. Portanto, imprescindível verificar se essa nova despesa poderá ser comportada pelos cofres públicos, utilizando como parâmetro os comandos normativos estatuídos na CF e na LRF.

Começemos com as disposições da Constituição Federal:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

(...)

XIII - é vedada a vinculação ou equiparação de quaisquer espécies remuneratórias para o efeito de remuneração de pessoal do serviço público; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

Art. 169. A despesa com pessoal ativo e inativo e pensionistas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não pode exceder os limites estabelecidos em lei complementar. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021)



CÂMARA MUNICIPAL DE PIEDADE

ESTADO DE SÃO PAULO

Procuradoria Legislativa

(...)

§ 1º A concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos, empregos e funções ou alteração de estrutura de carreiras, bem como a admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos e entidades da administração direta ou indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público, só poderão ser feitas: (Renumerado do parágrafo único, pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998) (Vide Emenda constitucional nº 106, de 2020)

I - se houver prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

II - se houver autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm

Como visto, no que tange a criação de cargos públicos, a Constituição Federal estabelece algumas balizas, quais sejam: vedação de vinculação ou equiparação de quaisquer espécies remuneratórias; não extrapolação dos limites de gasto com pessoal; prévia dotação orçamentária; autorização específica na LDO.

Analisando detidamente o projeto de lei, constatamos que não há nenhuma vinculação ou equiparação de quaisquer espécies remuneratórias.

Quanto à proibição de extrapolação dos limites de gastos com pessoal, ativo e inativo; bem como sobre a existência de prévia dotação orçamentária, parece-nos que a documentação juntada, de fls. 9 a 15, comprova o cumprimento de ambos requisitos. Todavia, por envolver questões contábeis, recomendamos que a Comissão de finanças e Orçamento verifique com profundidade tais quesitos.

Sobre o mandamento constitucional que estabelece como condição imprescindível a existência de autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias para criação de cargos públicos (inc. II, do § 1º, do art. 169, da Constituição Federal), ressaltamos que tal autorização consta expressamente na Lei Municipal nº 4.775/2022 (LDO). Portanto, o descrito requisito foi devidamente cumprido:

Art. 34. O Executivo e o Legislativo Municipal, mediante lei autorizadora,



CÂMARA MUNICIPAL DE PIEDADE

ESTADO DE SÃO PAULO

Procuradoria Legislativa

poderão em 2023, criar cargos e funções, alterar a estrutura de carreira, conceder aumento, reajuste ou adequação da remuneração de servidores, vantagens, admitir pessoal aprovado em concurso público ou caráter temporário na forma de lei, observados os limites e as regras da LRF e art. 169, § 1º, II da Constituição Federal.

<https://sapl.piedade.sp.leg.br/ta/737/text?>

Como dito acima, além das condicionantes contidas na Constituição Federal, devemos observar, também, as prescrições contidas na LRF:

Art. 21. É nulo de pleno direito: (Redação dada pela Lei Complementar nº 173, de 2020)

I - o ato que provoque aumento da despesa com pessoal e não atenda:

a) às exigências dos arts. 16 e 17 desta Lei Complementar e o disposto no inciso XIII do caput do art. 37 e no § 1º do art. 169 da Constituição Federal; e (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020)

b) ao limite legal de comprometimento aplicado às despesas com pessoal inativo; (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020)

II - o ato de que resulte aumento da despesa com pessoal nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores ao final do mandato do titular de Poder ou órgão referido no art. 20; (Redação dada pela Lei Complementar nº 173, de 2020)

III - o ato de que resulte aumento da despesa com pessoal que preveja parcelas a serem implementadas em períodos posteriores ao final do mandato do titular de Poder ou órgão referido no art. 20; (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020)

IV - a aprovação, a edição ou a sanção, por Chefe do Poder Executivo, por Presidente e demais membros da Mesa ou órgão decisório equivalente do Poder Legislativo, por Presidente de Tribunal do Poder Judiciário e pelo Chefe do Ministério Público, da União e dos Estados, de norma legal contendo plano de alteração, reajuste e reestruturação de carreiras do setor público, ou a edição de ato, por esses agentes, para nomeação de aprovados em concurso público, quando: (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020)

a) resultar em aumento da despesa com pessoal nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores ao final do mandato do titular do Poder Executivo; ou (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020)

b) resultar em aumento da despesa com pessoal que preveja parcelas a serem implementadas em períodos posteriores ao final do mandato do titular do Poder Executivo. (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020)

§ 1º As restrições de que tratam os incisos II, III e IV: (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020)

I - devem ser aplicadas inclusive durante o período de recondução ou reeleição para o cargo de titular do Poder ou órgão autônomo; e (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020)



CÂMARA MUNICIPAL DE PIEDADE

ESTADO DE SÃO PAULO

Procuradoria Legislativa

II - aplicam-se somente aos titulares ocupantes de cargo eletivo dos Poderes referidos no art. 20. (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020)

§ 2º Para fins do disposto neste artigo, serão considerados atos de nomeação ou de provimento de cargo público aqueles referidos no § 1º do art. 169 da Constituição Federal ou aqueles que, de qualquer modo, acarretem a criação ou o aumento de despesa obrigatória. (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020)

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm

Consoante analisado, o art. 21, da LRF; estabelece uma série de restrições para criação de cargos públicos e nos remete para os arts. 16 e 17 da mesma lei. Vejamos as disposições destes:

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 subsequentes;

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.

§ 1º Para os fins desta Lei Complementar, considera-se:

I - adequada com a lei orçamentária anual, a despesa objeto de dotação específica e suficiente, ou que esteja abrangida 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;

II - compatível com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias, a despesa que se conforme com as diretrizes, objetivos, prioridades e metas previstos nesses instrumentos e não infrinja qualquer de suas disposições.

§ 2º A estimativa de que trata o inciso I do caput será acompanhada das premissas e metodologia de cálculo utilizadas.

§ 3º Ressalva-se do disposto neste artigo a despesa considerada irrelevante, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias.

§ 4º As normas do caput constituem condição prévia para:

I - empenho e licitação de serviços, fornecimento de bens ou execução de obras;

II - desapropriação de imóveis urbanos a que se refere o § 3º do art. 182 da Constituição.

Art. 17. Considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios. (Vide ADI 6357)



CÂMARA MUNICIPAL DE PIEDADE

ESTADO DE SÃO PAULO

Procuradoria Legislativa

§ 1o Os atos que criarem ou aumentarem despesa de que trata o caput deverão ser instruídos com a estimativa prevista no inciso I do art. 16 e demonstrar a origem dos recursos para seu custeio. (Vide Lei Complementar nº 176, de 2020)

§ 2o Para efeito do atendimento do § 1o, o ato será acompanhado de comprovação de que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo referido no § 1o do art. 4o, devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, ser compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa. (Vide Lei Complementar nº 176, de 2020)

§ 3o Para efeito do § 2o, considera-se aumento permanente de receita o proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição. (Vide Lei Complementar nº 176, de 2020)

§ 4o A comprovação referida no § 2o, apresentada pelo proponente, conterà as premissas e metodologia de cálculo utilizadas, sem prejuízo do exame de compatibilidade da despesa com as demais normas do plano plurianual e da lei de diretrizes orçamentárias. (Vide Lei Complementar nº 176, de 2020)

§ 5o A despesa de que trata este artigo não será executada antes da implementação das medidas referidas no § 2o, as quais integrarão o instrumento que a criar ou aumentar. (Vide Lei Complementar nº 176, de 2020)

§ 6o O disposto no § 1o não se aplica às despesas destinadas ao serviço da dívida nem ao reajustamento de remuneração de pessoal de que trata o inciso X do art. 37 da Constituição.

§ 7o Considera-se aumento de despesa a prorrogação daquela criada por prazo determinado.

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm

Numa análise extrínseca, entendemos que, nesse aspecto, o projeto de lei, além de estar em sintonia com a Constituição Federal também está em conformidade com as prescrições contidas na LRF. Uma vez que o aumento de despesa não ocorrerá nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores ao final do mandato do titular de Poder Executivo; o aumento da despesa com pessoal também não prevê parcelas a serem implementadas em períodos posteriores ao final do mandato do titular do Poder Executivo. Ademais, foram juntados aos autos o estudo de impacto financeiro-orçamentário e a declaração do ordenador de despesa. Por conseguinte, na esfera orçamentária e financeira, o proposto está quite formalmente com os ditames que regem tais questões.

Dito isso, reforçamos que cabe à Comissão de Finanças e Orçamento efetuar um estudo melhor qualificado sobre a documentação contábil e orçamentaria.



CÂMARA MUNICIPAL DE PIEDADE

ESTADO DE SÃO PAULO

Procuradoria Legislativa

Da inconstitucionalidade de alguns dispositivos constantes no projeto

Pois bem, até aqui, argumentamos que o proposto no projeto se amoldura ao que é prescrito nas disposições legais. Entretanto, para nós, as disposições contidas do §2º ao § 6º, do art. 1º, do projeto de lei, afrontam dispositivo constitucional. Na medida em que permite que o provimento do cargo criado ocorra sem a realização de concurso público. Uma vez que possibilita que a investidura em tal cargo seja provida por servidores públicos efetivos da prefeitura, os quais prestaram concurso para outros cargos. Em clara afronta à Constituição Federal. Senão vejamos:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

(...)

II - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm

Nesse sentido, vejamos a decisão sumulada do STF:

Súmula vinculante 43

Enunciado:

É inconstitucional toda modalidade de provimento que propicie ao servidor investir-se, sem prévia aprovação em concurso público destinado ao seu provimento, em cargo que não integra a carreira na qual anteriormente investido.

<https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/seq-sumula802/false>

Ainda sobre o tema, ressaltamos que: gratificação de função destina-se para funções de direção, chefia ou assessoramento, não para cargo efetivo. Nesse sentido, observemos o contido no Estatuto dos Servidores Públicos de Piedade:



CÂMARA MUNICIPAL DE PIEDADE

ESTADO DE SÃO PAULO

Procuradoria Legislativa

Art. 67. Ao servidor, ocupante de cargo efetivo, que seja investido em função de direção, chefia ou assessoramento, é devida gratificação pelo seu exercício, estabelecida nas leis de organização dos quadros de pessoal de cada poder e entidade.

<https://sapl.piedade.sp.leg.br/ta/99/text?>

Da atecnia legislativa

Segundo consta na justificativa, bem como no corpo do projeto de lei; visa-se criar somente o cargo de agente de proteção e defesa civil. Portanto, a redação do caput, do art. 1º, do projeto de lei, deve ser alterada. Dado que, da forma que está descrito, parece que está sendo criado mais de um cargo. São duas vagas, mas somente um cargo. Portanto, a redação do referido artigo deve ser corrigida. Nossa sugestão:

“Art. 1º Fica criado, no Quadro dos Servidores Públicos Municipais, o cargo de agente de proteção e defesa civil, na classe, denominação, quantidade, carga horária mensal e vencimentos, consoante especificado no quadro anexo”.

IV - Conclusão

Por todo exposto, concluímos que:

1. o prefeito detém competência para deflagrar processo legislativo para prover cargos públicos do Poder Executivo;
2. As questões contábeis e orçamentárias devem ser melhor avaliadas pela Comissão de Finanças e Orçamento;
3. Na nossa visão jurídica, as prescrições constantes, do §2º ao § 6º, do art. 1º, do projeto de lei, são inconstitucionais. Uma vez que prevê a possibilidade de investidura em cargo público sem a realização de concurso público;
4. Por atecnia legislativa, a redação do art. 1º, do projeto de lei, deve ser corrigida.



CÂMARA MUNICIPAL DE PIEDADE

ESTADO DE SÃO PAULO

Procuradoria Legislativa

Câmara Municipal de Piedade, 15 de março de 2022.

Reginaldo Silva de Macêdo
Procurador Legislativo
OAB-SP 370.599



CÂMARA MUNICIPAL DE PIEDADE

ESTADO DE SÃO PAULO

Procuradoria Legislativa

PROCEDIMENTO REGIMENTAL

AUTORIA DO PROJETO	Executivo	X
	Legislativo	
	Popular	
REGIME DE TRAMITAÇÃO	Urgência	
	Prioridade	
	Ordinário	X
	Regime especial:	
COMISSÕES A SEREM OUVIDAS	Justiça e Redação	X
	Finanças e Orçamento	X
	Educação, Cultura, Saúde, Assistência Social, Turismo e Esporte	
	Obras e Serviços Públicos, Transporte e Segurança Pública	
	Agricultura, Pecuária e Meio Ambiente	
QUORUM DE DELIBERAÇÃO	Maioria simples	
	Maioria absoluta	X
	2/3 (dois terços)	
DISCUSSÃO E VOTAÇÃO	Única	
	Dois turnos	X