



CÂMARA MUNICIPAL DE PIEDADE

ESTADO DE SÃO PAULO

Procuradoria Legislativa

Processo nº 8074/2023

Projeto de Lei nº: 17/2023

Autor: Prefeito Municipal de Piedade

Assunto: institui o Estatuto Geral e Plano de Cargos, Carreiras, Salários e Benefícios da Guarda Civil Municipal

I - Relatório

O chefe do Executivo Municipal envia a esta Casa Legislativa o Projeto de Lei nº 17/2023, que tem como propósito instituir o Estatuto Geral dos Guardas Municipais, o qual trata sobre diversas questões, notadamente: competências da GCM; estabelecimento do percentual do efetivo da GCM em relação à população do município; padronização do uniforme e equipamentos a serem utilizados pelos GCMs; escalonamento hierárquico; plano de carreira dos GCMs; estabelecimento de comissão de promoções; direitos e vantagens dos GCMs.

É a síntese do necessário.

II - Parecer

Da Iniciativa

De saída, ressaltamos a importância da avaliação da competência para deflagrar o processo legislativo, em vista do risco da existência de vício de iniciativa. Portanto, via de regra, a observância do cumprimento desse requisito deve ser o primeiro ponto a ser analisado.

Isso porque, dentro do processo legislativo, este se mostra como o marco inicial a ser observado tanto a luz dos ditames constitucionais quanto de acordo com a expressa previsão contida na Lei Orgânica de Piedade.

Em consonância com tais parâmetros legais estatuídos, verificamos que o



CÂMARA MUNICIPAL DE PIEDADE

ESTADO DE SÃO PAULO

Procuradoria Legislativa

presente projeto de lei foi apresentado pelo Prefeito e, conforme dispõe o art. 38 da Lei Orgânica de Piedade, este é a autoridade competente para iniciar projetos de leis que versem sobre matérias que tratam a respeito do tema discutido. *In verbis*, vejamos as disposições da LOM:

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

I – regime jurídico dos servidores;

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

III – orçamento anual, diretrizes orçamentárias e plano plurianual;

IV – criação, estruturação e atribuições dos órgãos de Administração direta do Município.

Como visto, o citado requisito foi plenamente preenchido. Uma vez que o projeto de lei tem como finalidade instituir regime jurídico especial para os Guardas Civis Municipais, bem como cria cargos e funções também específicos no efetivo da GCM, como também cuida da estruturação e atribuição de responsabilidades para tal órgão municipal. Assim sendo, tal iniciativa legislativa somente poderia caber ao prefeito.

Dito isso, convém mencionar que a Lei Nacional nº 13.022 de 8 de agosto de 2014 estabelece o Estatuto Geral das Guardas Municipais. Portanto, a legislação municipal deve estar em conformidade com as normas gerais estabelecidas na referida norma.

Comparando o estatuído na Norma Nacional com o proposto no projeto de lei, não visualizamos nenhuma contradição entre ambas. Mesmo porque muitos dispositivos constantes no projeto de lei reproduzem textualmente o contido na Norma Geral.

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13022.htm

Tal reprodução também é observada quando o projeto de lei trata a respeito dos direitos e vantagens dos Guardas Municipais, mas, desta vez, utiliza como paradigma o Estatuto dos Servidos Públicos do Município de Piedade.

<https://sapl.piedade.sp.leg.br/norma/4162>

Do que há de inovação no projeto de lei, pedimos especial atenção dos nobres



CÂMARA MUNICIPAL DE PIEDADE

ESTADO DE SÃO PAULO

Procuradoria Legislativa

edis para as disposições contidas no capítulo VII, que trata da composição do quadro de pessoal, cuidando especialmente: do escalonamento hierárquico dos GCMs; do percentual de vagas do efetivo destinadas aos cargos de comando; das atribuições específicas de cada cargo.

O contido no capítulo VIII também merece uma melhor observação, uma vez que trata a respeito do plano de carreira dos GCMs. Em tal capítulo é estipulado os requisitos para promoção dos servidores, bem como é especificado como será formada a comissão de promoção, que será responsável por promover as progressões na carreira dos Guardas Civis.

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

Com a criação do plano de carreira, por óbvio, o município terá remunerar os servidores que progredirem na carreira, 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. 40 a 44, comprova o cumprimento de ambos requisitos. Todavia, por envolver questões contábeis e orçamentárias, 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), convém mencionar que LDO ainda está em tramitação nesta Casa Legislativa. Portanto, tal requisito por ora não pode ser comprovado.

Como dito acima, além das condicionantes contidas na Constituição Federal,



CÂMARA MUNICIPAL DE PIEDADE

ESTADO DE SÃO PAULO

Procuradoria Legislativa

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)

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



CÂMARA MUNICIPAL DE PIEDADE

ESTADO DE SÃO PAULO

Procuradoria Legislativa

Consoante analisado, o art. 21, da LRF; estabelece uma série de restrições no que se refere aumento de despesas 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)

§ 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



CÂMARA MUNICIPAL DE PIEDADE

ESTADO DE SÃO PAULO

Procuradoria Legislativa

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, conterá 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, apesar do projeto de lei não ocasionar aumento de despesa nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores ao final do mandato do titular de Poder Executivo; não prever parcelas a serem implementadas em períodos posteriores ao final do mandato do titular do Poder Executivo; ter juntado aos autos o estudo de impacto financeiro-orçamentário e a declaração do ordenador de despesa, consoante observado alhures, a LDO ainda tramita nesta Casa. Assim, uma vez que o inc. II do § 1º do art. 169 da CF exige autorização específica na LDO e não estando esta ainda aprovada, tal quesito não pode ser cumprido, dado que o projeto de lei, se aprovado, entrará em vigor em 1º de janeiro de 2024.

Colocadas tais questões, cabe notar que observamos algumas impropriedades contidas no projeto de lei:

- 1) Os incisos do art. 4º não estão adequadamente numerados, uma vez que logo abaixo do inc. II há a conceituação de servidor efetivo, que não foi precedida de numeração de inciso. O mesmo ocorre logo abaixo do inc. IV;
- 2) No inc. IX do art. 15 consta “porta tona” em vez de



CÂMARA MUNICIPAL DE PIEDADE

ESTADO DE SÃO PAULO

Procuradoria Legislativa

“porta tonfa”;

3) O § 1º do art. 30 remete impropriamente ao art. 15;

4) O § 2º do art. 38 e § do art. 39 remetem impropriamente ao art. 30;

5) Tanto na Lei Municipal nº 4.372/2015 quanto na Lei Municipal nº 4.408/2015, a Guarda Municipal está subordinada à Chefia de Gabinete. Portanto, é necessário alterar tais leis;

6) O § 4º do art. 6º da Lei Municipal nº 3.542/2004 deve ser revogado, pois conflita com o capítulo X do projeto de lei;

7) O Anexo I da Lei Municipal nº 3.542/2004 deve ser alterado, pois conflita com dispositivos do projeto de lei.

III - Conclusão

Por imposição constitucional, a concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos, empregos e funções ou alteração de estrutura de carreiras somente podem ser feitas se houver autorização específica na LDO. Como o projeto, se aprovado, só entrará em vigor a partir de 1º de janeiro de 2024, atualmente tal autorização específica não existe, uma vez que não podemos utilizar a LDO de 2022 e a LDO de 2023 ainda está tramitando nesta Casa.

Assim, sugerimos que o projeto só seja votado após a aprovação da LDO que está tramitando.

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)

(...)

§ 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)



CÂMARA MUNICIPAL DE PIEDADE

ESTADO DE SÃO PAULO

Procuradoria Legislativa

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

Além disso, ressaltamos que o autor projeto necessita corrigir uma série de impropriedades. Portanto, orientamos que a Comissão de Justiça e redação contate o Chefe do Executivo a fim de este apresente novo projeto, devidamente corrigido.

Câmara Municipal de Piedade, 07 de junho de 2023.

Reginaldo Silva de Macêdo
Procurador Legislativo
OAB 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	X
	Agricultura, Pecuária e Meio Ambiente	
QUORUM DE DELIBERAÇÃO	Maioria simples	
	Maioria absoluta	X
	2/3 (dois terços)	
DISCUSSÃO E VOTAÇÃO	Única	
	Dois turnos	X