

Processo nº 181/2025

Projeto de Lei n.º 17/2025

Autor: Prefeito Municipal de Piedade

Proposta: Criação de cargos permanentes no Quadro dos Servidores Públicos Municipais

I - Relatório

O chefe do Executivo Municipal envia a esta Casa Legislativa o Projeto de Lei em epígrafe, que tem como finalidade criar mais 3 (três) cargos de farmacêutico.

Conforme consta das exposições de motivos que precedem o presente projeto de lei, a criação dos cargos em questão tem como fundamento escassez de profissionais para suprir as demandas.

Neste sentido assevera, na justificativa, que a criação de tais cargos públicos é fundamental para o bom andamento do serviço público.

É o Relatório.

II - Parecer

Da Iniciativa

De acordo com o critério de competência de iniciativa, o presente projeto de lei, que tem como objetivo a criação de cargos efetivos no quadro de funcionários públicos, foi proposto pelo Prefeito, que detém a autoridade legislativa sobre o assunto em discussão.

Tal assertiva encontra amparo jurídico no art. 38 da Lei Orgânica de Piedade, in verbis:

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.

Pelo exposto, vê-se que o presente requisito legal foi plenamente preenchido.

Da Conformidade com a Constituição Federal e com Lei de Responsabilidade Fiscal Com a criação dos novos cargos públicos, é evidente que o município precisará pagar os servidores que ocuparão tais posições, resultando em um aumento de despesas de natureza contínua.

Portanto, imprescindível verificar se essa nova despesa poderá ser comportada pelos cofres públicos municipais, devendo, para tanto, utilizar como paradigmas os comandos normativos estatuídos na CF e na LRF.

Comecemos com as disposições contidas na 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

(...)

§ 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 extração 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 extração dos limites de gastos com pessoal, ativo e inativo; bem como sobre a existência de prévia dotação orçamentária, parece-nos que a documentação juntada comprova o cumprimento de ambos requisitos. Todavia, por envolver questões contábeis/orçamentárias, recomendamos que a Comissão de finanças e Orçamento verifique com profundidade tais apontamentos.

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 4.876/2024 (LDO).

Portanto, o descrito requisito foi devidamente cumprido:

Art. 34. O Executivo e o Legislativo Municipal, mediante lei autorizadora, 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/norma/5961?display>

Como dito alhures, 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)

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)

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 prescrições destes dispositivos:

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 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 reajuste 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/leis/lcp/lcp101.htm

Numa análise extrínseca, entendemos que, nesse aspecto, o projeto de lei, além de estar em sintonia com a Constituição Federal, também está segundo as prescrições contidas na LRF. Considerando que o acréscimo na despesa não acontecerá nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores ao término do mandato do chefe do Poder Executivo, e que tal incremento na despesa com pessoal não está previsto para ser aplicado em períodos posteriores ao término do mandato do Prefeito.

Ressalte-se, ademais, que 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, entretanto, reforçamos que compete à Comissão de Finanças e Orçamento efetuar um estudo melhor qualificado sobre a documentação contábil e orçamentaria apresentadas. Dado que tal análise extrapola a nossa esfera de conhecimento acadêmico.

Equacionadas tais questões formais, verificamos que, no mérito, o projeto de lei está incongruente. Uma vez que consta no art. 1º que os cargos serão providos mediante concurso de provas e títulos. Entretanto, não constam quais titulações serão aceitas, o que, para nós, tal fato pode ocasionar futuras demandas perante o Poder Judiciário. Dado que, da forma em que foi apresentado, fica ao alvedrio exclusivo do Chefe do Poder Executivo a estipulação de quais titulações serão aceitas. Ou seja, deve constar no projeto de lei se será aceita pós-graduação (sentido amplo e estrito), tempo de experiência profissional etc...

EMENTA: AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO.

INTERPOSIÇÃO EM 29.11.2022. DIREITO ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. SERVIÇO MILITAR TEMPORÁRIO. CONCURSO PÚBLICO. ART. 10 DA LEI 6.880/80. RE 600 .885 -RG. TEMA 121.
APLICABILIDADE. EXIGÊNCIA DE REQUISITO NÃO PREVISTO EM LEI. IMPOSSIBILIDADE.

1. O Tribunal de origem decidiu a causa em confronto com a jurisprudência assentada nesta Corte em sede de repercussão geral. 2. No caso concreto, exigiu-se o cumprimento de requisito que constava apenas em cláusula de edital de concurso e em regulamento, amparados no art. 10 da Lei 6.880/1980, o qual, segundo o paradigma da repercussão geral (RE 600.885-RG), não foi recepcionado pelo art. 142, § 3º, X, da Constituição da República. 3. Embora não se trate, na hipótese destes autos, de limite etário, é firme a jurisprudência deste Tribunal no sentido da inviabilidade da exigência de requisitos de concurso público contidos em cláusulas

de edital sem previsão em lei, o que não afasta a orientação posta no julgamento do mencionado Tema 121.

4. Agravo regimental a que se nega provimento. Inaplicável o art. 85, § 11, do CPC, em face da Súmula 512 do STF. (STF - RE: 1291761 PE, Relator.: EDSON FACHIN, Data de Julgamento: 22/08/2023, Segunda Turma, Data de Publicação: PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 06-09-2023 PUBLIC 08-09-2023)

Mais este:

ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. CONCURSO PÚBLICO. PROFESSOR ADJUNTO. DECRETO 94.664/97. APROVAÇÃO EM PROCESSO SELETIVO. INDEFERIMENTO DA POSSE. NÃO COMPROVAÇÃO DE DOUTORADO COM ESPECIALIZAÇÃO ESPECÍFICA. EXIGÊNCIA EDITALÍCIA. INEXISTÊNCIA DE PREVISÃO LEGAL. SENTENÇA MANTIDA. 1. O Decreto 94.664/87, que regulamentou a Lei 7.596/87, que dispõe sobre o ingresso na carreira de Magistério Superior, não exige do candidato a apresentação de título de doutor com especialização específica para acesso ao cargo de Professor Adjunto. 2. É vedado à Administração incluir no edital exigência não prevista na legislação de regência, sob pena de inovar a norma que rege o ingresso na carreira de Magistério Superior. Precedente: TRF/5^a Região, APELREEX 200881000107597/CE, Segunda Turma, Rel. Desembargador Federal Manuel Maia, DJ: 01/07/2009, Página: 242. 3. No caso, o Edital nº 069/2012, da UNIFAL/MG, que tornou público o concurso público destinado ao cargo de Professor de 3º Grau, na carreira de Magistério Superior, exigiu dos candidatos título de Doutorado na grande área das Ciências Sociais Aplicadas (item 1.b). 4. Por ocasião da análise da prova de títulos, a banca examinadora, em duas oportunidades (apresentação do currículo para ingresso no certame e comprovação da titulação na terceira fase do concurso), não só considerou adequado o título de doutorado apresentado pelo impetrante - Diploma de Doutor em Geografia -, como também lhe atribuiu nota máxima. 5. Tal exigência não se trata de condição para cargo, tendo em vista que o mesmo item 1.b do edital previu expressamente que, "não havendo inscritos ou aprovados com título de doutor, abrir-se-ão as inscrições para mestre". 6. A circunstância de o próprio edital do certame conferir à prova de títulos caráter meramente classificatório e não eliminatório, revela que o título de doutorado com especialização específica, exigida do candidato por ocasião de sua posse - Doutorado em Ciências Sociais Aplicadas -, não constituía requisito para a investidura no cargo em discussão. 7. Apelação e remessa oficial a que se nega provimento. (TRF-1 - AMS: 00025154220124013809 0002515 -42.2012.4.01 .3809, Relator.: DESEMBARGADOR FEDERAL NÉVITON GUEDES, Data de Julgamento: 27/01/2016, QUINTA TURMA, Data de Publicação: 28/04/2016 e-DJF1)

IV – Conclusão

Diante de todo dito, orientamos que a Comissão de Justiça e Redação verifique o apontamento jurídico.

Já a Comissão de Finanças e Orçamento deve verificar as questões orçamentárias-financeiras.