



**Câmara Municipal de Garça**  
*Estado de São Paulo*  
**PROCURADORIA LEGISLATIVA**

**PARECER/PLCMG Nº 13/2023**  
**PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 04/2023**  
**INTERESSADO(S): Ver. Fábio Polisinani**  
**ASSUNTO: Estrutura Administrativa do Poder Executivo**

*I. Projeto de Lei Complementar nº 04/2023, destinado a alterar as Leis Complementares nº 03/2014, 48/2018 e 69/2021.*

*II. Proposição que cria cargos e funções públicas, além de outorgar aumento salarial à determinadas categorias do funcionalismo municipal.*

*III. Despesa obrigatória de caráter continuado. Observância aos requisitos impostos pelos artigos 16 e 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal.*

*IV. Projeto que, todavia, não observou a compatibilização de seu próprio texto, relativamente à criação de funções de confiança.*

*V. Inobservância das regras de redação legislativa, conforme imposto pelo art. 11 da Lei Complementar nº 95/98, aplicável ao município por força do parágrafo único do art. 59 da CF/88 e do § 1º do art. 51 da LOM.*

*VI. Possibilidade de emenda / substitutivo para correção do apontamento, nos termos dos artigos 153 e 154 da RICMG.*

*VII. Propositura que atende parcialmente aos requisitos materiais de legalidade e constitucionalidade.*

*Sr. Vereador,*

Chega a esta Procuradoria, para parecer, o incluso Projeto de Lei Complementar nº 04/2023, por meio do qual o Chefe do Executivo busca alterar a estrutura administrativa dos órgãos e entidades do Poder Executivo, a fim de outorgar aumento real às referências salariais dos cargos de Fiscal e Técnico em Segurança do Trabalho, ambos vinculados ao quadro do SAAE, bem como proceder à criação de três funções de confiança de “Coordenador Executivo” junto à referida autarquia.

Ainda em relação ao SAAE, à “atualização da estrutura administrativa” da autarquia, alterações estas que, segundo o autor do Projeto, “não produzem aumento de despesas”.



***Câmara Municipal de Garça***  
***Estado de São Paulo***  
***PROCURADORIA LEGISLATIVA***

Em relação à Prefeitura de Garça, o Projeto busca, inicialmente, criar o cargo em comissão de Procurador-Geral do Município, atualmente classificado como função de confiança, pois, segundo o Chefe do Executivo, o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo mudou de entendimento, de modo a permitir que “a escolha do Procurador-Geral do Município possa recair sobre pessoa que não esteja investida no cargo de Procurador Municipal”.

No mais procedeu-se à adequação do quantitativo dos cargos de Supervisor Pedagógico e Coordenador Pedagógico, procedendo a compatibilização da matéria entre as Leis Complementares nº 03/2014 e 48/2018.

***É a síntese do necessário.***  
***Passo a opinar.***

Inicialmente, urge destacar que o presente parecer é prolatado em face do que dispõe o artigo 56 do Regimento Interno da Câmara Municipal de Garça, cujo exame cinge-se, tão somente, à matéria jurídica envolvida, não se incursionando em questões que envolvam o mérito legislativo da matéria, senão vejamos:

*Art. 56. As proposições sujeitas à deliberação do Plenário, a pedido das Comissões ou de qualquer membro da Câmara, poderão se submeter a parecer técnico da Procuradoria Legislativa e/ou dos demais órgãos técnicos da Casa, a depender da matéria, observado o seguinte:*  
(...)

Passemos à análise da propositura.

Conforme dispõe o artigo 142 do Regimento Interno da Casa, são requisitos para apresentação dos projetos:

***Art. 142. (...)***  
*I – ementa elucidativa de seu objetivo;*  
*II – menção de revogação das disposições em contrário, quando for o caso;*  
*III – assinatura do autor ou autores;*  
*IV – justificativa, por escrito, fundamentando a adoção da medida proposta.*

O Projeto em análise atende a tais exigências regimentais. A proposição contém ementa elucidativa do seu objetivo. Está assinado pelo autor e se faz acompanhar de justificativa, por escrito, fundamentando a adoção da medida proposta, de modo a evidenciar a vontade legislativa.

Em relação ao instrumento legislativo adotado, verifica-se que a Lei Orgânica do Município de Garça, em seu art. 57, parágrafo único, impõe que será objeto de lei complementar, entre outras matérias, as que disponham sobre a estrutura, organização e



***Câmara Municipal de Garça***  
***Estado de São Paulo***  
***PROCURADORIA LEGISLATIVA***

funcionamento dos órgãos e entidades do Poder Executivo, bem como sobre a criação de cargos e funções públicas, não havendo, em razão disso, qualquer censura à matéria apresentada.

Noutro giro, insta consignar que o Projeto de Lei Complementar tratou de matéria cuja iniciativa legislativa está no rol de atribuições exclusivas do Chefe do Poder Executivo, conforme disposto no § 3º do artigo 59 da Lei Orgânica do Município de Garça.

Além disso, está claro que a proposição não ofende a repartição constitucional de competências, pois a matéria em análise versa sobre assunto de interesse local, conforme disciplinado pelo artigo 30, inciso I, da Constituição Federal, *in verbis*:

***Art. 30. Compete aos Municípios:***  
***I – legislar sobre assuntos de interesse local;***  
***(...) - g.n.***

Desta forma, ao se dispor sobre a estrutura e organização do Poder Executivo, bem como a criação de cargos e funções públicas no âmbito municipal, manteve-se irretorquível a competência legislativa da União e dos Estados, inexistindo usurpação das prerrogativas dispostas nos artigos 22 e seguintes da Constituição Federal.

Ponderados os requisitos formais, passemos à análise dos elementos materiais de legalidade e constitucionalidade da propositura.

Da análise atenta do expediente legislativo, podemos constatar que, dentre outras alterações propostas, o Projeto busca outorgar aumento real aos cargos efetivos de Fiscal e Técnico em Segurança do Trabalho, ambos vinculados ao quadro do SAAE, passando suas referências salariais de EGE 15 (R\$ 2.839,20) para EGE 16 (R\$ 2.900,91).

Além disso, a proposição também visa a criação do cargo em comissão de Procurador-Geral do Município, atualmente classificado como função de confiança, fixando-lhe a referência no patamar de R\$ 7.591,38 (CIII).

Pois bem.

Em relação às alterações propostas no âmbito do SAAE, constata-se que a medida trará um impacto nas finanças públicas, durante o exercício de 2023, na ordem de R\$ 9.675,73, bem como de R\$ 13.315,22 e R\$ 13.714,67 durante os exercícios de 2024 e 2025, respectivamente, conforme corrobora o estudo de impacto financeiro-orçamentário.

Por outro lado, no cotejo da documentação apresentada pelo Alcaide, a criação do cargo de Procurador-Geral do Município trará um impacto orçamentário-financeiro, durante o exercício de 2023, na ordem de R\$ 109.632,30. Já nos exercícios de 2024 e 2025, o impacto será de 131.558,76 e 131.558,76, respectivamente.



**Câmara Municipal de Garça**  
*Estado de São Paulo*  
**PROCURADORIA LEGISLATIVA**

Dúvidas não restam, pois, de que a medida ocasionará a criação de despesas obrigatórias de caráter continuado.

Sobre o tema, art. 17 da LRF define a despesa obrigatória de caráter continuado e, conjugado com o art. 16 do aludido diploma, apresenta algumas peculiaridades que devem ser respeitadas quanto a essa categoria de despesa:

*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.*

*[...]*

*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.*

**§ 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.**

*[...]*

Não obstante, a Constituição Federal, em seu art. 169, § 1º, expressamente prevê que a criação de cargos, empregos e funções dependerá da existência de prévia dotação orçamentária suficiente, bem como autorização da lei de diretrizes orçamentárias:

*Art. 169. [...]*

...

*§ 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:*

*I - se houver prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes;*

*II - se houver autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista.*

Por acarretar a medida aumento de gastos públicos, fora apresentada pelo Chefe do Executivo, conforme acima destacado, a devida estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subseqüentes, nos moldes do inciso I do art. 16 da LRF.



**Câmara Municipal de Garça**  
*Estado de São Paulo*  
**PROCURADORIA LEGISLATIVA**

Não obstante, também fora apresentada declaração do ordenador da despesa de que seu incremento tem adequação orçamentária e financeira (art. 16, inciso II, da LRF), bem como demonstrada a origem dos recursos para seu custeio, em observância às exigências contidas nos artigos 16 e 17 da LC nº 101/2000.

O cumprimento de tais exigências pelos gestores públicos se mostra necessário, pois, no atual panorama fiscal brasileiro, não mais se busca o equilíbrio orçamentário formal, mas, sim, o equilíbrio amplo das finanças públicas, como já ressaltado por Marcos Nóbrega, *in* “Lei de Responsabilidade Fiscal e Leis Orçamentárias”:

*“O grande princípio da Lei de Responsabilidade Fiscal é o princípio do equilíbrio fiscal. Esse princípio é mais amplo e transcende o mero equilíbrio orçamentário. Equilíbrio fiscal significa que o Estado deverá pautar sua gestão pelo equilíbrio entre receitas e despesa. Dessa forma, toda vez que ações ou fatos venham a desviar a gestão da equalização, medidas devem ser tomadas para que a trajetória de equilíbrio seja retomada. O art. 21 da LRF decretou nulidade absoluta, juris et de jure dos atos que criem despesa com pessoal sem a observância das exigências previstas em seus arts. 16 e 17 e nos arts. 37, XIII, e 169, § 1º, ambos da Constituição. Com estes conceitos, percebe-se que o intuito do legislador não fora o de criar mais um mecanismo para burocratizar e emperrar os processos de contratação na administração pública, mas sim o de impedir que os administradores criem, expandem ou aperfeiçoem ações em detrimento da manutenção de outras já existentes.”* (São Paulo; Editora Juarez de Oliveira; 2002)

Logo, no que se refere a criação de despesas decorrentes da criação de cargos e funções, verifica-se o cumprimento dos requisitos legais e constitucionais impostos.

Posto isso, cumpre-nos analisar as alterações na estrutura administrativa do Poder Executivo que, segundo o autor do Projeto, “*não produzem aumento de despesas*”.

Quanto à adequação do quantitativo dos cargos de Supervisor Pedagógico e Coordenador Pedagógico, constata-se que o Projeto se limitou em compatibilizar os preceitos das Leis Complementares nº 03/2014 e 48/2018, não havendo, portanto, criação ou extinção de cargos públicos.

As regras de alteração e consolidação das leis são tratadas pelo art. 12 da Lei Complementar nº 95/98:

**Art. 12.** *A alteração da lei será feita:*  
[...]



**Câmara Municipal de Garça**  
*Estado de São Paulo*  
**PROCURADORIA LEGISLATIVA**

*III - nos demais casos, por meio de substituição, no próprio texto, do dispositivo alterado, ou acréscimo de dispositivo novo, observadas as seguintes regras: - g.n.*

Ou seja, a alteração do quantitativo dos cargos de Supervisor Pedagógico e Coordenador Pedagógico visa adequar o arcabouço que rege a matéria, em especial as Leis Complementares nº 03/2014 e 48/2018.

Sem embargo, necessária a realização de apenas um apontamento quanto à “*atualização da estrutura administrativa*” do SAAE.

Vejamos.

No cotejo do Projeto, verifica-se que a medida visa extinguir 01 (um) cargo de Diretor de Departamento (CII - R\$ 4.761,00) e 03 (três) funções de confiança de Encarregado de Setor (GI - R\$ 300,00).

Por outro lado, busca-se a criação de 03 (três) funções de confiança de Coordenador Executivo (GVI - R\$ 1.500,00) e 02 (duas) funções de confiança de Chefe de Coordenadoria (GII - R\$ 600,00).

Logo, da análise do estudo encaminhado pelo SAAE, a medida não implicará em qualquer impacto às finanças públicas.

Contudo, tanto o art. 3º, quanto o art. 6º do Projeto, não guardaram compatibilidade com a estrutura elencada em seu art. 1º, pois se previu o total de 14 (quatorze) Chefes de Coordenadoria e 23 (vinte e três) Encarregados de Setor, enquanto, na verdade, a estrutura administrativa do SAAE consignou 15 (quinze) Coordenadorias e 22 (vinte e dois) Setores.

Nos que versa sobre a precisão das disposições normativas, necessária a aplicação do disposto no art. 11 da Lei Complementar nº 95/98:

*Art. 11. As disposições normativas serão redigidas com clareza, precisão e ordem lógica, observadas, para esse propósito, as seguintes normas:*

*[...]*

*II - para a obtenção de precisão:*

*a) articular a linguagem, técnica ou comum, de modo a ensejar perfeita compreensão do objetivo da lei e a permitir que seu texto evidencie com clareza o conteúdo e o alcance que o legislador pretende dar à norma;*

*- g.n.*

Ou seja, a alteração do quantitativo de funções de confiança deverá ser compatível com a estrutura administrativa da Autarquia, de modo a ensejar perfeita compreensão do objetivo da lei, sob pena de, invariavelmente, ocasionar **incorreções legislativas**



**Câmara Municipal de Garça**  
**Estado de São Paulo**  
**PROCURADORIA LEGISLATIVA**

e **insegurança jurídica** no provimento das funções de confiança do SAAE, incorrendo, pela via reflexa, em ofensa aos artigos 59 da CF/88 e ao § 1º do art. 51 da Lei Orgânica Municipal.

Isto posto, mister se faz a apresentação de Emenda ou Substitutivo ao Projeto, nos moldes do art. 153 e 154 do RICMG, procedendo-se a compatibilização da propositura aos preceitos da norma de regência.

Vejamos o entendimento do Supremo Tribunal Federal acerca da possibilidade de emendas parlamentares sobre o tema:

*As normas constitucionais de processo legislativo não impossibilitam, em regra, a modificação, por meio de emendas parlamentares, dos projetos de lei enviados pelo chefe do Poder Executivo no exercício de sua iniciativa privativa. Essa atribuição do Poder Legislativo brasileiro esbarra, porém, em duas limitações: a) a impossibilidade de o Parlamento veicular matérias diferentes das versadas no projeto de lei, de modo a desfigurá-lo; e b) a impossibilidade de as emendas parlamentares aos projetos de lei de iniciativa do presidente da República, ressalvado o disposto no § 3º e no § 4º do art. 166, implicarem aumento de despesa pública (inciso I do art. 63 da CF). [ADI 3.114, rel. min. Ayres Britto, j. 24-8-2005, P, DJ de 7-4-2006.] - ADI 2.583, rel. min. Cármen Lúcia, j. 1º-8-2011, P, DJE de 26-8-2011*

Ante o exposto, com exceção dos apontamentos alhures indicados, não se encontrou, pois, óbices que impeçam a tramitação do Projeto em testilha, motivo pelo qual propomos o oferecimento de emenda ou substitutivo, nos termos dos artigos 153 e 154 do RICMG, objetivando corrigir o vício apontado.

É o parecer.

Assinado e datado eletronicamente.

**RAFAEL DE OLIVEIRA MATHIAS**  
**Procurador Legislativo**



Documento assinado eletronicamente pelo(s) autor(es), nos termos da Medida Provisória nº 2.200-1, de 27 de julho de 2001, em conformidade com as regras da infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira (ICP-Brasil).