



CÂMARA MUNICIPAL DE IGARAPAVA

PODER LEGISLATIVO

PÇA. JOÃO GOMES DA SILVA, 548 – FONE/FAX (16) 3172-1023 – 3172-5624
CEP. 14540-000 – ESTADO DE SÃO PAULO
CNPJ: 60.243.409/0001-60
SITE: igarapava.sp.gov.br

PARECER JURÍDICO Nº 130/2023/ JURÍDICO/ CÂMARA MUNICIPAL DE IGARAPAVA-SP

Projeto de Lei Complementar nº 14/2023

Interessado: Presidente da Câmara Municipal

Assunto: Projeto de Lei que “Dispõe sobre a criação de funções gratificadas para atender às exigências da Lei Federal nº 14.133 de 01 de abril de 2021 e dá outras providências.”

DIREITO CONSTITUCIONAL, ADMINISTRATIVO E FINANCEIRO. PROJETO DE LEI DE INICIATIVA DO CHEFE DO EXECUTIVO. CRIAÇÃO DE FUNÇÕES NO ÂMBITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DIRETA VINCULADAS AO CHEFE DO EXECUTIVO. ASSUNTO DE INTERESSE LOCAL. TRAMITAÇÃO. RECOMENDAÇÕES.

I – RELATÓRIO

Trata-se de Projeto de Lei Complementar que visa autorizar criar funções públicas gratificadas no âmbito da Administração Pública.

O Projeto de Lei foi protocolado na Câmara Municipal em 23.11.2023, encaminhado a este órgão jurídico em 28.11.2023, está autuado e numerado, sendo instruído com:

- a) Ofício nº 956/2023, encaminhando e justificando o Projeto de Lei Complementar nº 14/2023 – fls. 1/2;
- b) Projeto de Lei nº 14/2023 – fls. 3/4;
- c) Declaração do ordenador de despesas e estimativa de impacto – fls. 5/6;
- d) Despacho da Presidência solicitando Parecer Jurídico – fls. 7;

É o breve relatório. Passo a opinar.



CÂMARA MUNICIPAL DE IGARAPAVA

PODER LEGISLATIVO

PÇA. JOÃO GOMES DA SILVA, 548 – FONE/FAX (16) 3172-1023 – 3172-5624
CEP. 14540-000 – ESTADO DE SÃO PAULO
CNPJ: 60.243.409/0001-60
SITE: igarapava.sp.gov.br

I - PRELIMINARMENTE

De início, ensina Hely Lopes Meirelles que “O parecer tem caráter meramente opinativo, não vinculando a Administração ou os particulares à sua motivação ou conclusões, salvo se aprovado por ato subsequente. Já, então, o que subsiste como ato administrativo não é o parecer, mas, sim, o ato de sua aprovação.”¹

Isto posto, esclarece-se que o Parecer Jurídico não substitui os Pareceres das Comissões, o que se corrobora, *e.g.*, com a seguinte passagem regimental:

Art. 38. Compete à Comissão de Justiça e Redação manifestar-se sobre todos os assuntos entregues a sua apreciação, quanto ao seu aspecto constitucional, legal e jurídico, e quanto ao seu aspecto gramatical e lógico, quando solicitado o seu parecer por imposição regimental ou por deliberação do Plenário.

II – ANÁLISE JURÍDICA

Imperioso destacar que o exame do Setor Jurídico se circunscreve tão somente à matéria jurídica envolvida, tendo-se por base os documentos anexados, não sendo sua competência examinar o mérito do tema trazido à apreciação, cuja análise é de exclusiva responsabilidade das autoridades competentes.

1. Da instrução do Projeto de Lei Complementar nº 14/2023

O Projeto de Lei Complementar nº 14/2023, que dispõe sobre a criação de funções gratificadas para atender às exigências da Lei Federal nº 14.133, de 01 de abril de 2023, se faz acompanhado de documentos que o instruem e fundamentam, conforme passa-se a demonstrar.

1.1 Da Justificativa

O Regimento Interno, norma de regência dos trabalhos no seio da Edilidade, dispõe:

¹ Direito administrativo brasileiro. São Paulo: Malheiros. Ed. 27^a, ano 2002, p. 191.



CÂMARA MUNICIPAL DE IGARAPAVA

PODER LEGISLATIVO

PÇA. JOÃO GOMES DA SILVA, 548 – FONE/FAX (16) 3172-1023 – 3172-5624
CEP. 14540-000 – ESTADO DE SÃO PAULO
CNPJ: 60.243.409/0001-60
SITE: igarapava.sp.gov.br

Art. 147. São requisitos dos projetos:

[...]

VI – justificação, com a exposição circunstanciada dos motivos de mérito que fundamentam a adoção da medida proposta.

Com efeito, na forma regimental, imperiosa a apresentação da exposição de motivos, conhecida como justificativa, juntamente ao Projeto.

In casu, a exposição de motivos/ justificativa se faz presente no Ofício nº 856/2023 (fls. 1/2), que encaminhara a proposição.

1.2 Da juntada da Lei mencionada no texto do Projeto

Consoante orientação dada pelo Regimento Interno ao gestor da Edilidade:

Art. 128. A Presidência deixará de receber qualquer proposição:

[...]

III – que, aludindo a lei, decreto, regimento ou qualquer norma legal, não se faça acompanhar de seu texto;

O Projeto de Lei Complementar nº 14/2023 faz alusão às Lei Federal nº 14.133/2021.

Em uma primeira leitura do dispositivo regimental, a conclusão inexorável seria que a Presidência deixaria de receber a proposição, já que, aludindo a Lei, não se fez acompanhar de seu texto.

Contudo, trata-se de Lei Federal de amplo conhecimento e fácil acesso, devendo-se interpretar a disposição regimental de modo que a formalidade exigida não se confunda com formalismo exacerbado, que, sem avistar o fim, perde-se no meio.

Assim, basta imprimir a Lei Federal nº 14.133/2023 e juntá-la, ou, ainda, juntar o link em que disponível para seja acessível aos demais parlamentares, evitando, assim, impressões desnecessárias, o que deve ser avaliado pela Presidência.



CÂMARA MUNICIPAL DE IGARAPAVA

PODER LEGISLATIVO

PÇA. JOÃO GOMES DA SILVA, 548 – FONE/FAX (16) 3172-1023 – 3172-5624
CEP. 14540-000 – ESTADO DE SÃO PAULO
CNPJ: 60.243.409/0001-60
SITE: igarapava.sp.gov.br

Todas as soluções aqui apresentadas, entende-se, não traz qualquer prejuízo ao caminhar da proposição.

2. Da competência municipal para dispor sobre a matéria

A adoção da forma federativa tem implicações de diversas ordens, já que há descentralização político-administrativa do poder entre os entes federados.

A repartição constitucional de competências entre os entes federados foi orientada pelo princípio da predominância de interesses, cabendo à União dispor de assuntos de interesses gerais; aos Estados, cuidar das matérias de interesses regionais; aos Municípios, por sua vez, tratar dos assuntos de interesse local. O Distrito Federal, pela sua natureza, cumula as competências estaduais e municipais, com poucas ressalvas previstas na Constituição Federal.

Inclusive, a Constituição da República, em seu art. 30, I, dispõe que compete ao Município legislar sobre assuntos de interesse local, o que se verifica nos autos deste processo, uma vez que se tem por objeto a criação de função gratificada no âmbito da Administração Pública Municipal.

Isto posto, sob o ponto de vista jurídico, a competência para propositura do Projeto de Lei está adequada, isto é, inserta na esfera do interesse local.

3. Da iniciativa

A iniciativa para deflagrar o processo legislativo pode ser reservada ou concorrente. Aquela se dá quando a Constituição Federal reserva a determinadas autoridades a prerrogativa de iniciar o processo legislativo, sendo esta para os casos em que mais de uma autoridade detém legitimidade para deflagrá-lo, conforme se verifica do art. 61, do texto Constitucional.

A matéria constante do Projeto de Lei Complementar nº 14/2023, isto é, a criação de funções vinculadas ao Chefe do Executivo, é de iniciativa reservada (inciso I, art. 41, LOM), estando, assim, dentro das hipóteses excepcionais previstas no § 1º, art. 61, da Constituição Federal.



CÂMARA MUNICIPAL DE IGARAPAVA

PODER LEGISLATIVO

PÇA. JOÃO GOMES DA SILVA, 548 – FONE/FAX (16) 3172-1023 – 3172-5624
CEP. 14540-000 – ESTADO DE SÃO PAULO
CNPJ: 60.243.409/0001-60
SITE: igarapava.sp.gov.br

Logo, sendo o processo deflagrado pelo Prefeito Municipal de Igarapava/SP, Senhor José Ricardo Rodrigues Mattar, tem-se que feito de forma adequada, isto é, pela autoridade competente para tanto, na forma do art. 39 e inciso I, art. 41 da Lei Orgânica Municipal.

4. Matéria do Projeto de Lei Complementar nº 14/2023

O Projeto de Lei Complementar nº 14/2023, que visa criar funções gratificadas no âmbito da Administração Pública Municipal, está estruturado em 8 artigos, que serão adiante analisados.

4.1 Da criação de funções gratificadas e da ausência de definição do plexo de atribuições

Antes mesmo de adentrar a análise dos artigos que compõe a proposição, deve-seclarear a distinção entre cargos e funções públicas.

Nas exatas lições do renomado autor José dos Santos Carvalho Filho,

Cargo público é o lugar dentro da organização funcional da Administração Direta e de suas autarquias e fundações públicas que, ocupado por servidor público, tem funções específicas e remuneração fixadas em lei ou diploma equivalente. [...]

A função pública é a atividade em si mesma, ou seja, função é sinônimo de atribuição e corresponde a inúmeras tarefas que constituem o objeto dos serviços prestados pelos servidores.²

Analizando o Estatuto dos Servidores Municipais deste Município,

Art. 8º- Na aplicação desta Lei Complementar são adotados os seguintes conceitos:

[...]

² Manual de Direito Administrativo. 36ª ed. Barueri: Atlas, 2022, p. 814.



CÂMARA MUNICIPAL DE IGARAPAVA

PODER LEGISLATIVO

PÇA. JOÃO GOMES DA SILVA, 548 – FONE/FAX (16) 3172-1023 – 3172-5624
CEP. 14540-000 – ESTADO DE SÃO PAULO
CNPJ: 60.243.409/0001-60
SITE: igarapava.sp.gov.br

II - cargo público - unidade básica de estrutura organizacional, criado por lei, com denominação própria, e com qualificações, atribuições e responsabilidades definidas em lei;

[...]

VIII - função pública - encargo atribuído ao servidor público, correspondente a um conjunto de atribuições de mesma natureza profissional, com base na identidade de responsabilidades e tarefas afetas a uma determinada atividade profissional, ocupação ou ofício;

Estes dispositivos esclarecem que o cargo é a unidade básica de estrutura organizacional, criado por lei, sendo que a função constitui encargo atribuído ao servidor público, correspondente a um conjunto de atribuições.

Observe que a proposição visa criar as funções públicas no âmbito da Administração Pública Municipal, bem como instituir as respectivas gratificações em retribuição aos serviços prestados.

Contudo, não há na proposição o plexo de atribuições vinculadas às funções que estão sendo criadas. Em que pese a Lei nº 14.133/2021 dispor genericamente das atribuições cabíveis ao agente de contratação, membros da equipe de apoio e membros da comissão de contratação, as atribuições devem constar de diploma normativo local, conforme a realidade deste município, observadas, evidentemente, as diretrizes estabelecidas na Lei Federal.

Assim, recomenda-se seja oficiado o Chefe do Executivo, com a observação presente neste Parecer, para que, sendo o caso, encaminhe substitutivo.

4.2 Do art. 1º

Em observância ao disposto na Lei Federal nº 14.133/2021, o art. 1º do Projeto cria 05 funções de agente de contratação, 03 de membros da equipe de apoio e 03 de membros da comissão de contratação, definindo os respectivos valores.



CÂMARA MUNICIPAL DE IGARAPAVA

PODER LEGISLATIVO

PÇA. JOÃO GOMES DA SILVA, 548 – FONE/FAX (16) 3172-1023 – 3172-5624
CEP. 14540-000 – ESTADO DE SÃO PAULO
CNPJ: 60.243.409/0001-60
SITE: igarapava.sp.gov.br

Em seu parágrafo primeiro, aduz que o pagamento será mensal ou proporcional à efetiva atuação, entendendo-se, para estes casos, as situações em que a designação seja para atuação em lapso inferior ao período mensal.

4.3 Do art. 2º

Segundo dispõe o art. 2º, os agentes de que trata o artigo 1º, isto é, agente de contratação, membros da equipe de apoio e membros da comissão de contratação.

Ao dispor sobre os requisitos, a proposição basicamente reproduziu o art. 7º da Lei Federal, sem ressalvar, contudo, o agente de contratação.

Com efeito, da leitura do Projeto de Lei Complementar nº 14/2023, infere-se que todas as funções gratificadas serão desempenhadas, preferencialmente, por servidores efetivos ou ocupantes de empregos públicos do quadro permanente.

Contudo, analisando o art. 8º da Lei Federal nº 14.133/2023, chega-se à conclusão que o agente de contratação será designado entre os servidores efetivos ou empregados públicos do quadro permanente. Nesse sentido:

Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se:

[...]

LX - agente de contratação: pessoa designada pela autoridade competente, entre servidores efetivos ou empregados públicos dos quadros permanentes da Administração Pública, para tomar decisões, acompanhar o trâmite da licitação, dar impulso ao procedimento licitatório e executar quaisquer outras atividades necessárias ao bom andamento do certame até a homologação.

[...]

Art. 7º Caberá à autoridade máxima do órgão ou da entidade, ou a quem as normas de organização administrativa indicarem, promover gestão por competências e designar agentes públicos para o desempenho das funções essenciais à execução desta Lei que preencham os seguintes requisitos:



CÂMARA MUNICIPAL DE IGARAPAVA

PODER LEGISLATIVO

PÇA. JOÃO GOMES DA SILVA, 548 – FONE/FAX (16) 3172-1023 – 3172-5624
CEP. 14540-000 – ESTADO DE SÃO PAULO
CNPJ: 60.243.409/0001-60
SITE: igarapava.sp.gov.br

I - sejam, preferencialmente, servidor efetivo ou empregado público dos quadros permanentes da Administração Pública;

[...]

Art. 8º A licitação será conduzida por agente de contratação, pessoa designada pela autoridade competente, entre servidores efetivos ou empregados públicos dos quadros permanentes da Administração Pública, para tomar decisões, acompanhar o trâmite da licitação, dar impulso ao procedimento licitatório e executar quaisquer outras atividades necessárias ao bom andamento do certame até a homologação.

Observe que há uma relação de especialidade da norma, sendo que o art. 7º define a regra geral, e o art. 8º dispensa tratamento especial para o agente de contratação.

Há divergência na doutrina sobre o assunto.

Tem havido entendimento – amparado por renomados escritores - de que tal disposição deve ser aplicada exclusivamente aos servidores federais, sendo, portanto, Lei Federal neste aspecto, e não Lei Nacional, sob pena de vulnerar o pacto federativo e desconsiderar a realidade dos municípios menores.

Veja a orientação de Ronny Charles, renomado autor sobre o tema de licitações:

[...] De maneira sucinta e objetiva, parece-nos que, ao ultrapassar a condição de diretriz, orientando pela preferência, o artigo 8º define uma regra cogente, que impõe submissão à organização administrativa do ente. Com essa característica, tal disciplinamento claramente se reveste da condição de norma materialmente específica, não vinculando Estados, Municípios e o Distrito Federal, mas apenas órgãos e entidades federais. Atentaria contra a autonomia administrativa que a União definisse a obrigatoriedade condição de servidor efetivo para o



CÂMARA MUNICIPAL DE IGARAPAVA

PODER LEGISLATIVO

PÇA. JOÃO GOMES DA SILVA, 548 – FONE/FAX (16) 3172-1023 – 3172-5624
CEP. 14540-000 – ESTADO DE SÃO PAULO
CNPJ: 60.243.409/0001-60
SITE: igarapava.sp.gov.br

exercício da função de agente de contratação para todos os demais entes da Federação. [...]³

Por outro lado, há o entendimento de que tal dispositivo é de caráter nacional, abrangendo todos os entes federativos. Com este entendimento, Rodrigo Vissotto Junkes leciona:

O art. 8º, da Lei nº 14.133/2021, estabeleceu que o agente de contratação deverá ser designado entre os servidores detentores de cargos efetivos ou de empregos permanentes no âmbito da Administração Pública. [...]

Logo, quando a Lei nº 14.133/2021 estabelece que a função de agente de contratação deve ser exercida por um sujeito que possua relação funcional permanente com a Administração, ou seja, detentor de cargo de provimento efetivo ou de emprego permanente, ela não está realizando nenhuma ingerência na liberdade que as pessoas jurídicas de direito público interno possuem para dimensionar seus quadros funcionais. Apenas reconhece que as atribuições inerentes ao processamento das licitações são incompatíveis com as funções de chefia, assessoramento e direção, típicas dos cargos de provimento em comissão.⁴

Este entendimento já foi agasalhado pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, que, nos autos do Processo nº 249.203-1/22, definiu a seguinte tese:

³ Agente de contratação e a condição de servidor efetivo. Disponível em: <https://ronnycharles.com.br/agente-de-contratacao-e-a-condicao-de-servidor-efetivo/> acesso em 28.11.23.

⁴ Afinal, quem pode ser designado agente de contratação na Lei nº 14.133/2021? Disponível em: <https://zenite.blog.br/afinal-quem-pode-ser-designado-agente-de-contratacao-na-lei-no-14-133-2021/> Acesso em 28.11.2023.



CÂMARA MUNICIPAL DE IGARAPAVA

PODER LEGISLATIVO

PÇA. JOÃO GOMES DA SILVA, 548 – FONE/FAX (16) 3172-1023 – 3172-5624
CEP. 14540-000 – ESTADO DE SÃO PAULO
CNPJ: 60.243.409/0001-60
SITE: igarapava.sp.gov.br

O art. 7º da Lei nº 14.133/21 estabeleceu preferência pela designação dos servidores efetivos ou empregados públicos dos quadros permanentes da Administração Pública para o desempenho das funções essenciais à sua execução, de modo que a escolha de servidor exclusivamente ocupante de cargo comissionado pode ocorrer apenas em casos excepcionais, devendo ser devidamente motivada pela autoridade responsável. Deve ser ressalvada a situação do agente de contratação, cuja designação deverá recair necessariamente em servidores efetivos ou empregados públicos dos quadros permanentes da Administração Pública, nos termos do art. 8º daquele diploma legal. (Processo TCE-RJ nº 249.203-1/22)⁵

No mesmo sentido, o Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte:

Em face de previsão expressa encontrada nos arts. 6º, LX, e 8º, caput da Lei nº 14.133/2021, e consoante o entendimento do Supremo Tribunal Federal estabelecido no tema de Repercussão Geral nº 1010, dada a sua natureza técnica e burocrática, as funções de agente de contratação não podem ser desempenhadas por servidor investido em cargo exclusivamente em comissão, de livre nomeação e exoneração.” (Processo TCE-RN - Acórdão nº365/2013)

Inclusive, no site do C. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, que traz comentários sobre o art. 8º da Lei nº 14.133/2021, encontra-se a seguinte passagem:

O caput do artigo 8º fixa que o agente da contratação deverá ser um servidor efetivo ou empregado público dos quadros

⁵ Apud: <https://11e.com.br/servidor-publico-comissionado-pode-ser-agente-de-contratacao/> Acesso em: 28.11.23.



CÂMARA MUNICIPAL DE IGARAPAVA

PODER LEGISLATIVO

PÇA. JOÃO GOMES DA SILVA, 548 – FONE/FAX (16) 3172-1023 – 3172-5624
CEP. 14540-000 – ESTADO DE SÃO PAULO
CNPJ: 60.243.409/0001-60
SITE: igarapava.sp.gov.br

permanentes da Administração Pública, o que já o diferencia do agente público que preferencialmente deve possuir aquele tipo de vínculo.⁶

Com base nessas informações, inclina-se ao segundo entendimento, que, realizado à luz da Constituição Federal, parece ser o mais compatível com o tratamento jurídico conferido aos servidores públicos pelo Texto Magno.

Mais a mais, a norma é clara e quando a Lei nº 14.133/2023 pretendeu estabelecer regramento próprio e exclusivo aos demais entes, o fez expressamente, conforme se verifica, exemplificativamente, no §3º, art. 23; §3º, art. 86; §2º, art. 174; entre outros.

Portanto, recomenda-se que o Projeto seja emendado, para fins de excluir do âmbito de aplicação do inciso I, art. 2º, do Projeto de Lei Complementar nº 14./2023, os agentes de contratação.

No tocante aos §§ 1º, 2º e 3º, não há qualquer ressalva.

Com efeito, há entendimento de que as gratificações para servidores públicos comissionados devem constar expressamente de Lei (TCE-ES – Processo nº 7898/2022⁷), sendo que, não havendo autorização expressa para pagamento, é o caso de não pagamento. *In casu*, portanto, parece legítima a expressa opção pelo não pagamento, bem como a limitação de receber apenas uma gratificação em caso de designado para mais de uma função.

4.4 Dos arts. 3º ao 8º

⁶ Disponível em: <https://www.tce.sp.gov.br/legislacao-comentada/lei-14133-10-abril-2021/8> Acesso em: 29.11.23.

⁷ CONSULTA – RESPONDER NOS TERMOS DA ITC 04/2023 – CIÊNCIA - ARQUIVAR. 1. É possível que haja remuneração pelo exercício da função de fiscal de contrato. A forma dessa remuneração consiste em gratificação. 2. É possível que servidor comissionado exerça a função de fiscal de contrato. 3. Há possibilidade do pagamento de gratificação pelo exercício da função de fiscal de contrato a servidor ocupante de cargo em comissão, desde que previsto em lei.



CÂMARA MUNICIPAL DE IGARAPAVA

PODER LEGISLATIVO

PÇA. JOÃO GOMES DA SILVA, 548 – FONE/FAX (16) 3172-1023 – 3172-5624
CEP. 14540-000 – ESTADO DE SÃO PAULO
CNPJ: 60.243.409/0001-60
SITE: igarapava.sp.gov.br

O art. 3º não inova e está dentro da esfera de disposição do Chefe do Executivo, sendo, inclusive, coerente com conceitos de integridade e governança.

Por seu turno, o art. 4º expressa com clareza que o suplente fará jus à gratificação apenas quando substituir o titular, e proporcionalmente aos dias em que nomeado para substituição. Esta previsão é razoável e remunera o trabalho efetivamente prestado.

No tocante ao art. 5º, dispõe que a gratificação não se incorpora ao vencimento em nenhuma hipótese, com esteio no §9º do art. 39 da Constituição Federal.

O art. 6º, por sua vez, trata do reajuste da gratificação, observando a data e índice da revisão geral, do que se infere que o objetivo é preservar o valor real da gratificação.

Por fim, os arts. 6 e 7º tratam, respectivamente, de cláusula genérica de dotação orçamentária – o que não macula a norma⁸ - e cláusula de vigência da Lei, caso a proposição seja aprovada.

Inclusive, sobre a disposição genérica de dotação orçamentária, há declaração do ordenador de despesas de que há suficiente dotação orçamentária na Lei Orçamentária Anual, bem como é compatível com a LDO e PPA.

5. Da responsabilidade fiscal

Analisando o disposto no art. 169 da Constituição Federal, verifica-se:

⁸ Conferir: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei nº 8.005, de 13 de maio de 2022, do Município de Guarulhos, de iniciativa parlamentar, que estabeleceu a obrigação de implantação de displays digitais com temporizadores regressivos em sinalizadores de trânsito nas principais vias públicas municipais – Alegação de ausência de indicação específica da fonte de custeio – Inexistência de violação ao disposto no art. 25 da Constituição Estadual – Hipótese de inexequibilidade da lei no exercício em que foi promulgada, diante da possibilidade de inserção dos recursos necessários no exercício subsequente – Vício de iniciativa CONFIGURADO – Inconstitucionalidade por violação ao princípio da separação dos poderes (art. 5º da Constituição Federal) – Ato normativo impugnado que afronta o princípio da Reserva de Administração ao se imiscuir na gestão administrativa municipal, invadindo o âmbito de competência privativa do Chefe do Poder Executivo – Afronta aos arts. 5º, 47, II, XIV e XIX, a, e 144 da Constituição Estadual – Ação procedente.

(TJ-SP - ADI: 21444962520228260000 SP 2144496-25.2022.8.26.0000, Relator: Luis Fernando Nishi, Data de Julgamento: 01/03/2023, Órgão Especial, Data de Publicação: 03/03/2023)



CÂMARA MUNICIPAL DE IGARAPAVA

PODER LEGISLATIVO

PÇA. JOÃO GOMES DA SILVA, 548 – FONE/FAX (16) 3172-1023 – 3172-5624
CEP. 14540-000 – ESTADO DE SÃO PAULO
CNPJ: 60.243.409/0001-60
SITE: igarapava.sp.gov.br

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.

§ 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.

Desse modo, a criação de cargos somente poderá ser feita se houver prévia e suficiente dotação orçamentária para atender a despesa correspondente, bem como autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias, o que também se verifica do art. 117 da Lei Orgânica Municipal.

Conforme se verifica das fls. 5 do processo legislativo, há declaração do ordenador de despesas de que há suficiente dotação orçamentária, bem como a proposição possui compatibilidade com o PPA e a LDO.

Mais a mais, seguindo o quanto dispõe a legislação de responsabilidade fiscal – Lei Complementar nº 101/2000:

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



CÂMARA MUNICIPAL DE IGARAPAVA

PODER LEGISLATIVO

PÇA. JOÃO GOMES DA SILVA, 548 – FONE/FAX (16) 3172-1023 – 3172-5624
CEP. 14540-000 – ESTADO DE SÃO PAULO
CNPJ: 60.243.409/0001-60
SITE: igarapava.sp.gov.br

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.

§ 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.

§ 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.

§ 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.

§ 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.



CÂMARA MUNICIPAL DE IGARAPAVA

PODER LEGISLATIVO

PÇA. JOÃO GOMES DA SILVA, 548 – FONE/FAX (16) 3172-1023 – 3172-5624
CEP. 14540-000 – ESTADO DE SÃO PAULO
CNPJ: 60.243.409/0001-60
SITE: igarapava.sp.gov.br

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.

§ 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;



CÂMARA MUNICIPAL DE IGARAPAVA

PODER LEGISLATIVO

PÇA. JOÃO GOMES DA SILVA, 548 – FONE/FAX (16) 3172-1023 – 3172-5624
CEP. 14540-000 – ESTADO DE SÃO PAULO
CNPJ: 60.243.409/0001-60
SITE: igarapava.sp.gov.br

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

Nos autos, encontra-se presente a estimativa de impacto, conforme determinação legal.

Enfim, analisando a estimativa de impacto prevista nas fls. 6 e a apuração do cumprimento do limite legal de despesa com pessoal prevista nas fls. 5, verifica-se que, conforme dados juntados, o montante incrementado não coloca o volume de despesas com pessoal dentro do limite de alerta.

5. Da técnica legislativa

O Projeto de Lei Complementar nº 14/2023 não viola a Lei Complementar nº 95/1998, adequando-se, com isso, à técnica legislativa.

Com efeito, na forma do art. 3º da Lei Complementar nº 98/95:

Art. 3º A lei será estruturada em três partes básicas:

I - parte preliminar, compreendendo a epígrafe, a ementa, o preâmbulo, o enunciado do objeto e a indicação do âmbito de aplicação das disposições normativas;

II - parte normativa, compreendendo o texto das normas de conteúdo substantivo relacionadas com a matéria regulada;

III - parte final, compreendendo as disposições pertinentes às medidas necessárias à implementação das normas de conteúdo substantivo, às disposições transitórias, se for o caso, a cláusula de vigência e a cláusula de revogação, quando couber.

É a fundamentação.

IV – CONCLUSÃO



CÂMARA MUNICIPAL DE IGARAPAVA

PODER LEGISLATIVO

PÇA. JOÃO GOMES DA SILVA, 548 – FONE/FAX (16) 3172-1023 – 3172-5624
CEP. 14540-000 – ESTADO DE SÃO PAULO
CNPJ: 60.243.409/0001-60
SITE: igarapava.sp.gov.br

À vista do exposto, sem embargo de posicionamento diverso, após analisar o Projeto de Lei Complementar nº 14/2023, o Departamento Jurídico da Câmara municipal de Igarapava/SP, **OPINA** nos seguintes termos:

- a) O objeto do Projeto de Lei Complementar nº 14/2023 é de interesse local, uma vez que visa criar função gratificada no âmbito do Município;
- b) O processo legislativo foi deflagrado por autoridade competente (art. 39 e inciso I, art. 41 da Lei Orgânica Municipal);
- c) No tocante ao texto do Projeto de Lei Complementar nº 14/2023, a seguinte observação:
 - c.1) O art. 1º cria funções gratificadas, sem, contudo, mencionar o plexo de atribuições vinculadas ao exercício da função;
 - c.2) O art. 2º dispõe acerca dos requisitos para o preenchimento das funções, abrangendo, inclusive, o agente de contratação. Contudo, o agente de contratação deve, segundo o inciso LX, art. 6º e art. 8º da Lei nº 14.133/2021, ser integrante do quadro permanente de servidores efetivos ou empregados públicos, não podendo a nomeação recair sobre servidor comissionado.
- d) Superadas as observações mencionadas no item “c”, não se vislumbra objeção de ordem constitucional à sua regular tramitação.

É o parecer, de caráter opinativo.

Igarapava-SP, 29 de novembro de 2023.

Orlando Farinelli Neto
Advogado da Câmara Municipal de Igarapava-SP
OAB/SP 358.382