



CÂMARA MUNICIPAL DE FRANCA

ESTADO DE SÃO PAULO

www.camarafranca.sp.gov.br



À Coordenadoria Legislativa

A/C Maria Laura de Oliveira Souza.

Minuta de Parecer do Projeto de Lei Complementar nº 5/2021.

Assunto: Dispõe sobre a Estrutura Organizacional, Competência, Funções, Cargos e suas atribuições da PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO.

Autoria: Sr. Prefeito

Manifestação do Departamento Jurídico.

Em atendimento à solicitação da Comissão de Legislação, Justiça e Redação, vimos, nos termos do Ato da Presidência nº 21/2018, apresentar, com fulcro nas atribuições funcionais do Departamento Jurídico, a minuta de Parecer obrigatório das comissões competentes, para apreciação e aprovação dos nobres vereadores.

Ressaltamos que a Minuta do Parecer se reporta, exclusivamente, ao caráter técnico da propositura, fugindo de nossa competência e de nossa intenção formar qualquer juízo de valor sobre o mérito, atribuição que compete aos ilustres parlamentares.

Franca, 20 de janeiro de 2021.

Maria Fernanda Bordini Novato
Advogada - OAB/SP nº 215.054

Taysa Mara Thomazini
Advogada - OAB/SP n.º 196.722.



CÂMARA MUNICIPAL DE FRANCA

ESTADO DE SÃO PAULO

www.camarafranca.sp.gov.br



MINUTA DE PARECER DAS COMISSÕES PERMANENTES:

COMISSÕES DE:

LEGISLAÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO.

FINANÇAS E ORÇAMENTO.

PARECER CONJUNTO.

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 5/2021

AUTORIA: Sr. Prefeito

EMENTA: Dispõe sobre a Estrutura Organizacional, Competência, Funções, Cargos e suas atribuições da PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO.

I – RELATÓRIO E OBJETIVOS DO PROJETO:

Trata-se de um, dentre um conjunto de Projetos de Lei encaminhados pelo Sr. Prefeito, que têm por finalidade reestruturar a Organização Administrativa da Prefeitura Municipal de Franca para adequá-la às necessidades de prestação dos serviços públicos à população.

O conjunto compõe-se de 12 (Doze) Projetos de Lei visando reestruturar: Estrutura Administrativa da Prefeitura Municipal de Franca; 2) Gabinete do Prefeito; 3) Procuradoria Geral do Município, 4) Secretarias: Ação Social, Desenvolvimento, Educação, Finanças, Infraestrutura, Meio Ambiente, Saúde e Segurança.

II – PARECERES:

As competências das Comissões que a este parecer conjunto subscrevem, estão especificadas no Regimento Interno (artigo 40, c/c o artigo 125).

O assunto corresponde a interesse local do Município, de forma que este é o ente competente para propô-lo, nos termos do art. 30, I, da CF/88.

Quanto a competência da autoridade, correta a iniciativa do Prefeito, já que a matéria dispõe sobre a organização e administração do Município, atendendo assim, o princípio da separação dos Poderes, disposto no art. 2º e 61 da CF/88, e do art. 5º da Constituição do Estado de São Paulo.

No tocante a forma (ato normativo) utilizado, bem como seu status na escala hierárquica normativa, consideramos correta a forma de lei complementar, já que se insere no rol de leis complementares, estabelecido no art. 270 da LOMF.

Dada a complexidade da matéria e exiguidade de prazo para análise aprofundada das atribuições, dos pré-requisitos de acesso e da definição da forma de provimento de cada cargo em comissão e função gratificada (função de confiança) estabelecida em cada um dos Projetos, o Parecer tratará da matéria de forma geral e terá como objetivo dar subsídios aos nobres Edis



CÂMARA MUNICIPAL DE FRANCA

ESTADO DE SÃO PAULO

www.camarafranca.sp.gov.br



para analisar os projetos e fazer a subsunção deles às normas Constitucionais, no que diz respeito aos requisitos para cargo em comissão e função de confiança, de acordo com reiterados julgados do Tribunal de Justiça de São Paulo e Supremo Tribunal Federal (Repercussão Geral nº1010), no que tange interpretação do artigo 37, V da CF/88, podendo, assim, juntamente com a assessoria de cada gabinete, propor eventuais medidas para a regularização e aprovação da matéria, seja através de articulações com o Poder Executivo, ou através de apresentação de emendas.

Por oportuno segue transcrição do posicionamento do Ministério Público do Estado de SP na ADIN, Protocolo nº 93.503/2017, para que Vossas Exas. utilizem de parâmetro na análise do Projeto:

“(....)”

Importante ressaltar que o art. 115, V, da Constituição Estadual, que repete o art. 37, V, da Constituição Federal, ao disciplinar as funções de confiança e os cargos de provimento em comissão a serem preenchidos por servidores de carreira, teve o escopo de conferir uma profissionalização da administração pública.

A Constituição faz, porém, uma distinção entre cargos e funções, embora os dois conceitos estejam vinculados ao desenvolvimento de atividades de direção, chefia e assessoramento.

No caso das funções de confiança, estabelece o inciso V do art. 115 da Constituição Estadual, que serão “*exercidas exclusivamente por servidores ocupantes de cargo efetivo*”. Já, no caso dos cargos em comissão, prevê: “*a serem preenchidos por servidores de carreira nos casos*”.

Os cargos serão *preenchidos*; as funções serão *exercidas*. Os verbos ajudam a revelar a distinção entre os conceitos. Os cargos são **unidades completas de atribuições** previstas na estrutura organizacional e independentes dos cargos de provimento efetivo.

As funções são **acréscimos de responsabilidades de natureza gerencial ou de supervisão** atribuídas a servidor ocupante de cargo efetivo, tendo como referência **a correlação de atribuições**.

(...)

Elucidando a diferença, ao tratar da função de confiança, Celso Antônio Bandeira de Melo consigna que: “*Assemelham-se, quanto à natureza das atribuições e quanto à confiança que caracteriza seu preenchimento, aos cargos em comissão. Contudo, não se quis prevê-las como tais, possivelmente para evitar que pudessem ser preenchidas por alguém estranho à carreira, já que em cargos em comissão podem ser prepostas pessoas alheias ao serviço público, ressalvado um percentual deles, reservado aos servidores de carreira, cujo mínimo será fixado em lei*”. (Curso de Direito Administrativo. São Paulo: 2012, Malheiros, 29ª ed. Pag. 260).

(...)

Assim, a função de confiança de que trata o texto constitucional como sendo um encargo de direção, chefia e assessoramento, atribuído a servidor ocupante de cargo efetivo, nada mais é que **uma adição de atribuições relacionadas com as atividades de direção, chefia e assessoramento às atribuições do cargo efetivo**.



CÂMARA MUNICIPAL DE FRANCA

ESTADO DE SÃO PAULO

www.camarafranca.sp.gov.br



Esta característica de adição ou acoplamento de atribuições às atribuições de natureza técnica do cargo efetivo só tem realmente consistência se as atribuições do cargo efetivo do servidor mantiverem correlação com as atribuições de direção, chefia e assessoramento de unidade administrativa cujas competências incluam as atividades próprias do cargo efetivo.

Não havendo esta estreita correlação entre as competências da unidade organizacional, as atribuições do cargo efetivo e, as atribuições de direção, chefia e assessoramento, estaremos diante de um conjunto de atribuições distintas que constituem, de fato, outro cargo.

O conceito de função, portanto, é inconcebível sem a **correlação entre as atribuições técnicas e gerenciais vinculadas às competências de uma unidade organizacional**. Esta correlação permite que a experiência adquirida ao longo da vida funcional de um servidor, no exercício de suas atribuições em atividades técnicas, se constitua em elemento relevante, para que possa se habilitar para o exercício de uma função gerencial. Nesta perspectiva, a função gerencial se torna um prolongamento, por acoplamento, da atividade técnica.

Na perspectiva da profissionalização do serviço público, ideal buscado pela regra constitucional, tem-se claramente que os Cargos em Comissão, de livre provimento, devem compreender as atividades de direção, chefia e assessoramento superiores do grupo de confiança restrita dos dirigentes do Poder Executivo. E, as Funções de Confiança devem cuidar de todas as atribuições de direção, chefia e assessoramento subalterno, não diretamente vinculados com a gestão superior que buscam concretizar e elaborar as diretrizes políticas que devem pautar a atividade governamental.

Função não é um cargo em comissão de provimento restrito (por servidores de carreira). O cargo em comissão, independentemente da forma de provimento amplo ou restrito, é um conjunto de atribuições de direção, chefia e assessoramento, sem qualquer correlação com a estrutura de cargos efetivos, de carreira. O elemento central do cargo em comissão é a questão confiança política. Esta característica não muda com o provimento restrito a servidores públicos.

No regime democrático, a administração deve estar subordinada ao comando político do Governo eleito pela população. Os **cargos de confiança política**, que asseguram ao Governo o comando sobre a administração e, conseqüentemente, a implementação de seu programa, as políticas, planos e ações voltadas para o alcance dos objetivos e metas governamentais, devem ser apenas aqueles determinantes para o efetivo exercício do comando político.

A direção da estrutura administrativa permanente deve ser entregue a profissionais especializados, com formação específica e experiência comprovada, oriundos da própria administração e escolhidos com base no princípio do mérito profissional.

Uma estrutura de confiança política muito alargada, inevitavelmente, desestrutura o funcionamento das organizações públicas, gera descontinuidade e ineficiência administrativa, além de constituir-se em elemento de permeabilidade excessiva que favorece os grupos de interesses e, até mesmo, a corrupção. A profissionalização da administração, essencial para sua modernização e melhoria da eficiência, da eficácia e da efetividade da ação administrativa, implica necessariamente a redução da estrutura de cargos de direção providos por critérios de confiança política.

A utilização das **funções gerenciais** é, pois, uma necessidade no caminho da **profissionalização da administração pública brasileira**. Isto porque um aspecto essencial nas diferenças entre os cargos em comissão e as funções é constituído pela correlação entre as atribuições de natureza técnica dos cargos efetivos ocupados pelos servidores e a função gerencial.



CÂMARA MUNICIPAL DE FRANCA

ESTADO DE SÃO PAULO

www.camarafranca.sp.gov.br



Assim, a distinção entre função de confiança e cargos em comissão (sobretudo aqueles a serem exercidos por servidores de carreira) deve levar em conta que para a função de confiança, por se tratar de encargo adicional, deve haver **correlação entre as atribuições técnicas e gerenciais vinculadas às competências do servidor efetivo**, além da natureza subalterna da atividade de direção, chefia e assessoramento.
(...)

Portanto, as funções aqui debatidas não são propriamente funções de confiança, pois pela descrição das atribuições, não se trata de um encargo adicional, mas de um plexo de atribuições específicas de uma unidade própria.

De outro lado, para o seu exercício não se exige **correlação entre as atribuições técnicas e gerenciais vinculadas às competências do servidor efetivo**. Podem ser nomeados para as funções de confiança qualquer servidor efetivo.

As atribuições previstas para as referidas funções - relacionadas a suporte profissional e técnico - são atividades destinadas a atender necessidades executórias. Trata-se, portanto, de atribuições técnicas, distantes dos encargos de comando superior em que se exige especial. Para tais funções, espera-se tão somente o dever comum de lealdade às instituições públicas, necessárias a todo e qualquer servidor.

Dessa forma, as funções anteriormente destacadas são incompatíveis com a ordem constitucional vigente, em especial com o art. 115, incisos I, II e V, e art. 144, da Constituição do Estado de São Paulo, razão pela qual devem ser reconhecidas como inconstitucionais. (...)”
G.N.

Quanto às questões financeiras, o Projeto conta com a Metodologia e a Declaração de Impacto Financeiro do ordenador de despesa, conforme prevê o artigo 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Ademais, há nos autos, declaração da Secretária Municipal de Finanças, juntamente com o servidor responsável pelo Planejamento Orçamentário, abaixo transcrita, que nos leva a concluir que a criação dos cargos e funções, não contrariam o artigo 8º da Lei Complementar 173/2020. Vejamos:

“Os cálculos levam em conta os níveis salariais, de cada letra, observando que os valores dos cargos vigentes e os valores dos cargos do projeto de Lei são os mesmos, ou seja, não há alteração dos valores das remunerações nas letras “S3, C6, C5, C4, C3, C2, C1”, bem como nos percentuais da FG/FC (20% e 30%).

A estimativa leva em conta as extinções dos cargos vinculados à Secretaria de Negócios Jurídicos, Secretaria de Esporte, Arte, Cultura e Lazer, e Secretaria de Assuntos Estratégicos.

Verifica-se na reestruturação dos cargos que, conforme demonstrativo anexo, não obstante às alterações de quantidades de comissionados por letra, e também ampliação do número total de cargos (227 para 249), há compensação, o que resulta numa projeção de redução de custo geral (impacto negativo) para a Prefeitura. Nesse sentido, considerando as projeções, o percentual de gastos com pessoal, em relação à receita corrente líquida, não será ampliado. A fim de suprir eventuais insuficiências de dotações, poderão ser sanadas, através de decretos, com base no art.15 da Lei nº8936,



CÂMARA MUNICIPAL DE FRANCA

ESTADO DE SÃO PAULO

www.camarafranca.sp.gov.br



de 07 de outubro de 2020 – LDO 2021, que autoriza “ transposições, remanejamentos e transferências.”

Consta ainda, às fls.01/02, declaração do Prefeito Municipal de que “ (...) Considerando as restrições legais da Lei Complementar Federal 173, de 27 de março de 2020, decorrentes da pandemia provocada pela Covid-19, a proposta legislativa busca observar as proibições de:

I - conceder, a qualquer título, vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a membros de Poder ou de órgão, servidores e empregados públicos e militares, exceto quando derivado de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior à calamidade pública;

II - criar cargo, emprego ou função que implique aumento de despesa;

III - alterar estrutura de carreira que implique aumento de despesa;

IV - criar ou majorar auxílios, vantagens, bônus, abonos, verbas de representação ou benefícios de qualquer natureza, inclusive os de cunho indenizatório;

A observância das restrições legais encontra-se demonstrada no Estudo de Impacto orçamentário-financeiro que acompanha a presente proposta legislativa.”

Sobre a matéria a Procuradoria Geral do Estado de Goiás, em Nota Técnica nº4/2020 – ASGAB- 15324, ao interpretar o inciso II E III da referida Lei dispõe:

“(…)

24. Não há óbices a rearranjos a que a Administração Pública, não raro, se encontre na contingência de os realizar em matéria de organização e estrutura administrativa, desde que tais medidas não importem em aumento de despesa.

25. Por outras palavras, o escopo da regra contida nos incisos II e III do art.8º da Lei Complementar nº173/2020 deve ser interpretado no sentido de evitar o aumento de gastos com pessoal em sua totalidade. A partir de tal raciocínio, é possível conjecturar a possibilidade, por exemplo, de transformação de cargos de provimento em comissão em cargos de provimento efetivo, chegando-se a um quantitativo tal que, atento ao valor dos estipêndios do ofício extinto e do que se cria, não importe em aumento de despesa corrente de pessoal, em típica hipótese, portanto, de substituição de despesa.

26. Coisa semelhante pode ser dita acerca da transformação de um cargo de provimento em comissão anteriormente ocupado em dois outros com remuneração inferiores, desde que a soma das despesas com os novos cargos não ultrapasse a despesa do cargo objeto da transformação. Num caso, como no outro, vedado é apenas o aumento global das despesas com pessoal, sendo certo que, em atenção ao Estado de Goiás, os esforços devem ser para, na medida do possível haja consistente diminuição do dispêndio atual das despesas de pessoal (...)

Diante de todo o exposto, orientamos que, caso os nobres Edis, ao analisarem o projeto e fazerem a subsunção dele às normas Constitucionais e jurisprudência acima citada, verificarem a necessidade de alguma regularização para a aprovação da matéria, que a proponha, seja através de articulações com o Poder Executivo, ou através de apresentação de emendas.



CÂMARA MUNICIPAL DE FRANCA

ESTADO DE SÃO PAULO

www.camarafranca.sp.gov.br



No que se refere a apresentação de emenda parlamentar no projeto em análise, que é de iniciativa do Executivo, é legítimo, desde que guarde pertinência temática com o projeto original, e não aumente a despesa do Poder Executivo, não ensejando assim, eventual vício de iniciativa, conforme pacífica jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. Neste sentido, segue trecho da decisão do STF na ADI nº 865/MA:

“(...) o exercício do poder de emenda, quando concretamente manifestado, constitui um dos incidentes do processo de formação das espécies legislativas. Trata-se de prerrogativa, que, por ser inerente à função legislativa do Estado, qualifica-se como poder de índole eminentemente constitucional. O poder de emendar, por traduzir necessária projeção resultante do poder de legislar, sofre, em função da matriz constitucional que lhe confere suporte jurídico, apenas as limitações que se acham **expressamente** definidas no texto da Carta Política. O saudoso Ministro THEMISTOCLES BRANDÃO CAVALCANTI, ao versar esse tema, em sede de controle normativo abstrato, expendeu magistério que cumpre ser relembrado (RDA 97/213): ‘... Pode-se dividir em três a orientação doutrinária sobre o poder de emenda. A primeira entende que a função de emendar é inerente à função legislativa. A segunda, que o poder de emenda é limitado, é preciso ter afinidade lógica com o projeto. E a terceira é que vincula o poder de emenda ao poder de iniciativa (...).’ **A Constituição Federal de 1988, que claramente prestigiou o exercício da função parlamentar, afastou muitas das restrições que incidiam, especificamente, sobre o poder de emenda reconhecido aos membros do Legislativo. O legislador constituinte, ao assim proceder, certamente pretendeu repudiar a concepção regalista de Estado, ‘que eliminaria, na prática, o poder de emenda das Assembleias’ (RTJ 32/143 RTJ 33/107 RTJ 34/6 RTJ 40/348). Dentro desse contexto, e consoante assinala JOSÉ AFONSO DA SILVA (‘Curso de Direito Constitucional Positivo’, p. 460, item n. 12, 9ª ed./3ª tir., 1993, Malheiros), a Constituição da República, ao definir o âmbito de atuação do poder de emenda, elasteceu, significativamente inclusive em tema de direito orçamentário e de organização judiciária, a possibilidade do exercício dessa eminente prerrogativa parlamentar. Esse novo tratamento constitucional dispensado ao poder de emenda parlamentar, mesmo naquelas hipóteses que envolvam projetos de lei submetidos, quanto à sua iniciativa, à cláusula de reserva, mereceu, de MICHEL TEMER (‘Elementos de Direito Constitucional’, p. 139, 5ª ed., 1989, RT), pertinente abordagem doutrinária: ‘O art. 63, I e II, inadmite emendas aos projetos de lei que aumentem a despesa prevista nos projetos cuja iniciativa seja da exclusiva competência do Presidente da República e naqueles referentes à organização dos serviços administrativos da Câmara, do Senado, dos Tribunais Federais e do Ministério Público.** **(...) O que a Constituição confere, ao reservar**



CÂMARA MUNICIPAL DE FRANCA

ESTADO DE SÃO PAULO

www.camarafranca.sp.gov.br



iniciativa, é a definição do momento em que se deva legislar sobre determinada matéria. O proponente do projeto é senhor da oportunidade. O mais se passa no interior do Poder Legislativo, no exercício constitucional de sua atividade inovadora da ordem jurídica em nível imediatamente infraconstitucional (...). Dessa maneira, a nova Constituição do Brasil repeliu interpretação que, certa vez, prevaleceu nesta Corte Suprema (RF 165/155) firmada no sentido de reconhecer que o poder de emendar estava necessariamente vinculado à titularidade do poder de iniciar, de tal modo que faleceria ao parlamentar a prerrogativa de oferecer emendas a proposições legislativas, desde que estas estivessem sujeitas, quanto à sua iniciativa, à competência privativa de outros órgãos e Poderes da República. Em outras palavras: onde a instauração do processo legislativo fosse excluída da iniciativa parlamentar, não assistiria, ao membro do Legislativo, a prerrogativa de oferecer emendas ao projeto de lei em tramitação. Ou seja: sem o poder de iniciar, não haveria o poder de emendar. (...) É preciso ter presente, neste ponto, considerado o contexto ora em exame, a advertência do saudoso Ministro VICTOR NUNES LEAL (RTJ 36/382.385): '**... A Assembleia não pode ficar reduzida ao papel de dizer sim e não, como se fosse frase conhecida composta de mudos, que apenas pudessem baixar a cabeça, vertical ou horizontalmente. Ela pode introduzir elementos novos no projeto, desde que não o desfigure, que não mude a sua substância, que não estabeleça incompatibilidade entre o sentido geral do projeto e as disposições a ele acrescidas pelo órgão legislativo**'.''

Quanto ao mérito o projeto se destina a uma reestruturação administrativa da Prefeitura Municipal de Franca.

Assim, quanto aos aspectos da legalidade e regimentalidade, o Projeto está adequado às normas do Ordenamento Jurídico Brasileiro, devendo o nobres Edis analisar os aspectos da constitucionalidade sob as diretrizes acima exaradas.

No tocante ao Quórum de votação, exige-se maioria absoluta de votos, nos termos da LOMF.

III – DECISÃO DAS COMISSÕES:

A Comissão de Justiça e Redação, em seus estritos limites, remete o Projeto à alta consideração e deliberação do Augusto Plenário, a quem cabe a decisão final, pois a matéria está redigida e elaborada dentro das normas legais e das normas técnicas de redação legislativa, com as ressalvas supracitadas.

Quanto às Comissões de Mérito, conclui-se que não há óbice ao Projeto em questão.



CÂMARA MUNICIPAL DE FRANCA

ESTADO DE SÃO PAULO

www.camarafranca.sp.gov.br



Ao Egrégio Plenário, para decisão soberana.

Câmara municipal, em 20 de janeiro de 2021.

AS COMISSÕES DE:

LEGISLAÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO.

LEGISLAÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO.

Ver. Carlinhos Petrópolis

Ver. Luiz Amaral.

Ver. Daniel Bassi.

Ver. Lindsay Cardoso

Ver. Pastor Palamoni.

FINANÇAS E ORÇAMENTO.

Ver. Donizete da Farmácia.

Ver. Carlinhos Petrópolis

Ver. Gilson Pelizaro.

Ver. Zezinho Cabeleleiro.

Ver. Lurdinha Granzotte.