



## CÂMARA MUNICIPAL DE FRANCA

ESTADO DE SÃO PAULO

www.camarafranca.sp.gov.br



À Coordenadoria Legislativa

A/C

Maria Laura de Oliveira Souza

### **Ofício Administrativo nº**

### **Ref.: Minuta de Parecer do PLC Lei nº 3/2021**

Assunto: Dispõe sobre a Estrutura Administrativa da Prefeitura Municipal de Franca, altera a Lei Complementar Municipal nº 01, de 24 de julho de 1995, altera a tríade orçamentária e dá outras providências.

Autoria: 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, apresentar 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.

Abaixo, segue a minuta, s.m.j. e *sub censura*.

Franca, 20 de janeiro de 2021.

Taysa Mara Thomazini  
Advogada - OAB/SP nº 196.722

Maria Fernanda Bordini Novato  
Advogada - OAB/SP nº 215.054



## CÂMARA MUNICIPAL DE FRANCA

ESTADO DE SÃO PAULO

www.camarafranca.sp.gov.br



# Projeto de Lei Complementar nº 03/2021

Assunto: Dispõe sobre a Estrutura Administrativa da Prefeitura Municipal de Franca, altera a Lei Complementar Municipal nº 01, de 24 de julho de 1995, altera a tríade orçamentária e dá outras providências.

Autoria: Prefeito.

### **PARECER CONJUNTO DAS COMISSÕES DE: LEGISLAÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO FINANÇAS E ORÇAMENTO**

#### I - Relatório e objetivos do Projeto:

O Projeto tem por objetivo dispor sobre a Estrutura Administrativa da Prefeitura Municipal de Franca. Para tanto, altera a Lei Complementar Municipal nº 01, de 24 de julho de 1995 e a tríade orçamentária, bem como revoga as Lei Complementares nºs 287/2017, 293/2018 e 315//2019, e parcialmente a de nº 309/2018.

Visa-se adequar a estrutura administrativa do Executivo à atual gestão de governo.

#### II- Pareceres:

As competências das Comissões que a este parecer conjunto subscrevem estão especificadas no regimento interno (cf.art. 40 c/c art.125), sendo que compete a comissão de Legislação, Justiça e Redação (artigo 40 c/c alínea “a”, II, parágrafo único, do art. 125),

*“...manifestar-se sobre todos os assuntos nos aspectos constitucional e legal e analisá-los sob os aspectos lógico e gramatical, de modo a adequar ao bom vernáculo o texto das proposições”;*

As demais Comissões se manifestam dentro de suas atribuições explicitadas pelo Regimento Interno, no que diz respeito à conveniência e oportunidade (mérito) da matéria em apreço (alínea “b”, inciso II, parágrafo único, do art. 125 do Regimento Interno).

O projeto em análise trata de matéria de interesse local, nos termos art. 30, I, da Constituição Federal, e foi apresentado pela autoridade competente, Sr. Prefeito, já que trata da organização dos servidores públicos municipais.

Assim, o Projeto está adequado às normas do Ordenamento Jurídico Brasileiro, com ressalva de alguns pontos que merecem ser regularizados para a adequação aos aspectos constitucionais, conforme vem decidindo reiteradamente os Tribunais superiores.



## CÂMARA MUNICIPAL DE FRANCA

ESTADO DE SÃO PAULO  
www.camarafranca.sp.gov.br



Neste sentido, no tocante as funções gratificadas que se pretende criar, o projeto cria distinções e espécies que não existem no mundo jurídico. A FG, ou função gratificada, ou a gratificação da função, também conhecida como função de confiança, equivalem ao mesmo instituto jurídico, e encontra fundamento legal no art. 37, V, da CF/88, sendo que, para a sua criação, necessita dos requisitos constitucionais ali mencionados. Sobre matéria similar ao presente projeto, o TJSP, recentemente, decidiu nos seguintes termos:

**"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - ARTIGOS 42 E 43 DA LEI COMPLEMENTAR Nº 43, DE 07 DE NOVEMBRO DE 2002, DO MUNICÍPIO DE PORTO FELIZ - FUNÇÕES GRATIFICADAS NÃO RELACIONADAS COM ATIVIDADES DE CHEFIA, DIREÇÃO E ACESSORAMENTO (CONDUTOR) - ATRIBUIÇÕES DE CUNHO OPERACIONAL, PROFISSIONAL E ORDINÁRIO QUE NÃO DEMANDAM RELAÇÃO ESPECIAL DE CONFIANÇA ENTRE O SERVIDOR E SEU SUPERIOR HIERÁRQUICO - INSTITUIÇÃO DE GRATIFICAÇÕES, ADEMAIS, SEM CORRELAÇÃO LÓGICA COM AS ATRIBUIÇÕES ORIGINÁRIAS DO CARGO - IMPOSSIBILIDADE DE COMPENSAÇÃO GENÉRICA - OFENSA AOS ARTIGOS 111, 115, INCISO V, 128 E 144, TODOS DA CARTA BANDEIRANTE - INCONSTITUCIONALIDADE DECLARADA - AÇÃO PROCEDENTE'. 'Funções de confiança só podem ser desempenhadas por servidores de carreira, sendo admitidas apenas quando a atividade a ser exercida esteja relacionada à direção, chefia e assessoramento em nível superior, reclamando, outrossim, a existência de vínculo especial de confiança com o superior hierárquico que ultrapasse o dever elementar de lealdade exigível de todo e qualquer servidor público no desempenho de suas atribuições'. 'As vantagens pecuniárias devem estar sempre associadas ao interesse público e às exigências do serviço, nos termos do artigo 128 da Constituição Estadual, não podendo ser utilizadas como forma de aumento dissimulado da remuneração dos servidores, sob pena de violação aos princípios da moralidade e da razoabilidade consagrados pelo artigo 111 da mesma Carta'. 'As gratificações de serviço devem estar vinculadas às condições especiais na execução de funções comuns (risco de vida e saúde, por exemplo), não podendo traduzir compensação genérica.'" (TJ/SP. Órgão Especial. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2030179-87.2017.8.26.0000, rel. Des. Renato Sartorelli, j. em 31 de maio de 2017, destacado).**

Ressalte-se que, a Lei Complementar nº 315/2019, que ora se pretende revogar parcialmente, e que também versava sobre funções gratificadas, prevendo as “espécies” ora questionadas, foi objeto de ADIn – Ação Direta de Inconstitucionalidade, nº 2287239-63.2019.8.26.0000 – TJSP, ajuizada pelo Ministério Público do Estado de São Paulo. Assim, pedimos permissão para que se utilize os fundamentos daquela Petição Inicial para manifestarmos a contrariedade de se prever, novamente, tais “espécies” de Função Gratificada, por ser incompatível com a ordem constitucional vigente (art. 115, I, II e V, e art. 144 da Constituição do Estado de São Paulo, bem como art. 37, V, da CF/88).

Além disso, entendemos, salvo melhor juízo, que há outro ponto no projeto a ser regularizado. Trata-se da necessidade de se inserir, entre seus Anexos, o quadro de alterações entre a legislação ora vigente, com o que se prevê no projeto, onde também se fixa os códigos e os vencimentos de cada cargo em comissão e FG (fls. 16/18). Tal medida é importante porque vai ao encontro dos princípios da transparência, publicidade e legalidade, de índole constitucional.



## CÂMARA MUNICIPAL DE FRANCA

ESTADO DE SÃO PAULO

www.camarafranca.sp.gov.br



Assim, orienta-se a regularizar o projeto, conforme os apontamentos acima, o que pode ser realizado por iniciativa do próprio Executivo, ou pela aprovação das emendas que apresentamos em anexo.

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, inadmitte 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 iniciativa, é a definição do momento em que se deva legislar sobre determinada matéria. O proponente do projeto é senhor da oportunidade.**



## CÂMARA MUNICIPAL DE FRANCA

ESTADO DE SÃO PAULO  
www.camarafranca.sp.gov.br



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



# CÂMARA MUNICIPAL DE FRANCA

ESTADO DE SÃO PAULO  
www.camarafranca.sp.gov.br



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 encontra 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 (...)”

No que se refere ao Mérito, o Projeto pretende adequar a estrutura administrativa do Executivo à atual gestão de governo.

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

### III- Decisão das Comissões



# CÂMARA MUNICIPAL DE FRANCA

ESTADO DE SÃO PAULO  
www.camarafranca.sp.gov.br



A Comissão de Justiça e Redação, em seus estritos limites, remete o PARECER 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 técnicas de redação legislativa, desde que sanados os apontamentos, pelo Poder Executivo ou pela aprovação das emendas.

Ao Egrégio Plenário para decisão soberana.

Câmara Municipal, em 20 de janeiro de 2021.

## AS COMISSÕES DE LEGISLAÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO

Ver. Carlinho Petrópolis Farmácia

Ver. Luiz Amaral

Ver. Daniel Bassi

Ver. Lindsay Cardoso

Ver. Pastor Palamoni

## COMISSÃO DE FINANÇAS E ORÇAMENTO

Ver. Donizete da Farmácia

Ver. Carlinho Petrópolis Farmácia

Ver. Gilson Pelizaro

Ver. Zezinho Cabeleireiro

Ver. Lurdinha Granzotte

