PARECER JURÍDICO

REFERÊNCIA: PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR NÚMERO 0011, DE 11 DE ABRIL DE 2025, DE AUTORIA DO PREFEITO MUNICIPAL, QUE ALTERA O QUADRO DE PESSOAL NA SECRETARIA MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL.

DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE - 7W4D-NM42-BS33-Z699 - Para validação acessar: https://camarabotucatu.sp.gov.br/consulta/documentos/autenticar

I - O PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR

Cuida a espécie de Projeto de Lei Complementar de autoria do Prefeito Municipal que altera o quadro de pessoal, consubstanciado na Lei Complementar nº 912/2011, criando cargos na Secretaria Municipal de Assistência Social.

II - A JUSTIFICATIVA

Consta da exposição de motivos do secretário da pasta, corroborada pela justificativa encaminhada pelo chefe do Poder Executivo, o seguinte:

EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS

Excelentíssimo Senhor Prefeito Municipal.
A presente propositura tem como objetivo a ampliação do quadro de pessoal da Secretaria Municipal de Assistência Social em virtude do aumento da demanda e ampliação dos serviços municipais oferecidos à população. Dentre as vagas a serem ampliadas, encontram-se os cargos estatutários: Assistente Social, Psicólogo, Auxiliar Administrativo e Motorista; e as funções gratificadas: Coordenador de Centro de Referência da Assistência Social e Supervisor de Programa Social. O Projeto de Lei Complementar também visa à criação da função gratificada de Chefe da Divisão de Proteção Social Especial, considerando adequações necessárias para o cumprimento das diretrizes estabelecidas pelo Sistema Único de Assistência Social – SUAS. As despesas decorrentes com a execução desta Lei Complementar correrão por conta das dotações consignadas em orçamento. Sob o ponto de vista jurídico, acompanha a proposta o parecer que concluiu pela constitucionalidade do projeto de lei, bem como, o impacto orçamentário das referidas despesas. Diante do exposto, solicitamos o encaminhamento do presente projeto de alteração de lei à Câmara dos Vereadores, bem como, desde já, comunicamos a Vossa Excelência que estaremos à disposição dos Nobres Vereadores para a exposição de maiores detalhes acerca desta proposta.''

Hércules José dos Santos

Secretário Municipal de Administração

III - ASPECTOS JURÍDICOS

A proposição em análise é de competência do Município, pois compete a este legislar sobre assuntos de interesse local, conforme dispõe o artigo 30, inciso I, da Constituição Federal.

Conforme se extrai da exposição de motivos, em breve síntese, o projeto de lei visa ampliar o quadro de pessoal da Secretaria Municipal de Assistência Social em virtude do aumento da demanda e ampliação dos serviços oferecidos à população. Dentre as vagas a serem ampliadas, encontram-se os cargos estatutários de

Assistente Social, Psicólogo, Auxiliar Administrativo e Motorista, e as funções gratificadas de Coordenador de Centro de Referência da Assistência Social e Supervisor de Programa Social, bem como a função gratificada de Chefe da Divisão de Proteção Social Especial, considerando adequações necessárias para o cumprimento das diretrizes estabelecidas pelo Sistema Único de Assistência Social – SUAS.

Outrossim, a criação de cargos efetivos e em comissão, assim como funções em comissão e gratificadas, encontram respaldo não só na Lei Orgânica do Município de Botucatu (artigo 32, parágrafo único, inciso VIII e artigo 70, inciso I), como também na Constituição Federal (artigo 37, inciso V):

''Art. 32, LOM - A iniciativa das leis compete a qualquer Vereador e ao Prefeito, bem como aos cidadãos, na forma do art. 34, ressalvadas as hipóteses de iniciativa exclusiva e privativa.
Parágrafo único. É da competência privativa do Prefeito a iniciativa das leis sobre:
(...)
VIII - criação, estrutura e atribuições de órgãos da administração pública direta ou indireta.''
(...)
"Art. 70, LOM - Para a organização da administração pública direta e indireta inclusive as fundações instituídas ou mantidas pelo Poder Executivo ou pela Câmara, é obrigatório o cumprimento das seguintes normas:
I - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia, em concurso público de provas ou de provas e títulos, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão, declarado em lei, de livre nomeação e exoneração;"

"Art. 37, CF - 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:

(...)

V - as funções de confiança, exercidas exclusivamente por servidores ocupantes de cargo efetivo, e os cargos em comissão, a serem preenchidos por servidores de carreira nos casos, condições e percentuais mínimos previstos em lei, destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento;"

Nesse passo, não se vislumbra qualquer irregularidade ou ilegalidade no projeto de lei ora apresentado, vez que a Administração Pública tem a faculdade de criar cargos para cumprir com suas políticas públicas, no caso a assistência social, observando os princípios da legalidade e da supremacia do interesse público.

Após análise das inovações propostas quanto às funções gratificadas, se desprende da melhor doutrina que a função gratificada (em comissão) só pode ser exercida por servidor de carreira, enquanto um cargo em comissão pode ou não ser exercido por servidor de carreira.

No entanto, essa não é a única diferença entre ambos, afinal a função de confiança significa um acréscimo, um "plus" às atribuições regulares do servidor - seja em termos de trabalhos extras, seja em termos de horários mais prolongados de expediente - não necessariamente com características de direção, chefia ou assessoramento.

DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE - 7W4D-NM42-BS33-Z699 - Para validação acessar: https://camarabotucatu.sp.gov.br/consulta/documentos/autenticar

Com efeito, o servidor investido de função de confiança não tem a obrigação inexorável de ser chefe de ninguém, nem obrigatoriamente desempenha trabalhos inegáveis de direção ou de assessoramento (embora isso não seja vedado). Podemos estar tratando simplesmente de alguém a quem foi incumbida uma tarefa burocrática extra e que, em uma contrapartida muito natural, recebe remuneração a mais, porque trabalha mais que seus colegas.

Cumpre informar que são de livre nomeação e exoneração apenas aqueles cargos que, pela própria natureza das atividades desempenhadas, exijam excepcional relação de confiança e lealdade, isto é, verdadeiro comprometimento político e fidelidade com relação às diretrizes estabelecidas pelos agentes políticos, que vão bem além do dever comum de lealdade às instituições públicas, necessárias a todo e qualquer servidor.

Tal afirmação encontra forte respaldo doutrinário. Citando o professor Celso Antonio Bandeira de Mello, verificamos que "*os cargos de provimento em comissão (cujo provimento dispensa concurso público) são aqueles vocacionados para serem ocupados em caráter transitório por pessoa de confiança da autoridade competente para preenchê-los, a qual também pode exonerar ad nutum, isto é, livremente, quem os esteja titularizando*".

Daí a afirmação de que *"é inconstitucional a lei que cria cargo em comissão para o exercício de funções técnicas, burocráticas ou operacionais, de natureza puramente profissional, fora dos níveis de direção, chefia e assessoramento superior"* (cf. Adilson de Abreu Dallari, Regime constitucional dos servidores públicos, 2.ª ed., 2.ª tir., São Paulo, RT, 1992, p. 41).

Importante salientar que o poder de iniciativa para a criação e reestruturação funcional de cargos e órgãos da Administração Direta encontra-se no âmbito de discricionariedade do detentor do Poder, cabendo a este o exame da conveniência e oportunidade para a tomada de decisão, desde que respeitados os ditames legais e constitucionais.

Com efeito, a Lei Complementar nº 912/2011 dispõe sobre a Reorganização Administrativa do Poder Executivo, nos aspectos referentes à estrutura organizacional da Administração Direta do Município de Botucatu, tendo como base suas respectivas áreas de domínio.

Referida lei define, em seus anexos, os cargos, empregos, funções e respectivas atribuições.

São alterações no Quadro I, nos Anexos II e III que integram a Lei Complementar n°. 912, de 13 de dezembro de 2011, que visa o presente Projeto de Lei Complementar, mediante as justificativas constantes do processo legislativo que acima foram mencionadas.

O projeto em análise está em consonância com o disposto no artigo 9º da Lei Complementar 911/11, que possui o seguinte teor:

Art. 9 Os cargos, quando criados por Lei, indicarão expressamente:
a) o Anexo de que fazem parte integrante;
b) a denominação e referência do vencimento;
c) as atribuições;
d) as condições especiais de provimento;
e) carga horária semanal de trabalho;
f) o órgão de lotação;
g) os recursos financeiros para pagamento.

DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE - 7W4D-NM42-BS33-Z699 - Para validação acessar: https://camarabotucatu.sp.gov.br/consulta/documentos/autenticar

No caso em apreço, foi anexado o impacto financeiro e orçamentário, sendo juntado aos autos o relatório (estimativa do impacto orçamentário-financeiro para o exercício atual e para dois exercícios subsequentes), em consonância com a Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2000), conforme se afere de seu artigo 21, ao tratar do controle das despesas com pessoal:

Art. 21. É nulo de pleno direito o ato que provoque aumento da despesa com pessoal e não atenda:
I - as exigências dos arts. 16 e 17 desta Lei Complementar, e o disposto no inciso XIII do art. 37 e no § 1o do art. 169 da Constituição;
II - o limite legal de comprometimento aplicado às despesas com pessoal inativo.

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.

Constituição Federal: Art. 169 A despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)
§ 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)
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)

IV - INICIATIVA E QUORUM

Quanto à iniciativa, o Projeto de Lei Complementar não padece de vício, pois foi encaminhado à Câmara Municipal pelo chefe do Poder Executivo, o qual possui competência privativa, nos termos do artigo 32, VII e VIII da Lei Orgânica do Município e do artigo 168, VII e VIII do Regimento Interno desta Casa de Leis, uma vez

DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE - 7W4D-NM42-BS33-Z699 - Para validação acessar: https://camarabotucatu.sp.gov.br/consulta/documentos/autenticar

que diz respeito aos servidores públicos municipais e a estrutura e atribuições de órgãos da administração direta.

Nesse sentido a Constituição do Estado de São Paulo, ao reproduzir, por simetria, disposição constitucional (art. 61, §1º, II, CF/88), estabelece:

"Art. 24 – A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou comissão da Assembleia Legislativa, ao Governador do Estado, ao Tribunal de Justiça, ao Procurador-Geral de Justiça e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição:
(...)
§ 2º – Compete, exclusivamente, ao Governador do Estado a iniciativa das leis que disponham sobre;
1 - criação e extinção de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica, bem como a fixação da respectiva remuneração"

Analisando o conteúdo do projeto de lei em exame, por tratar de questões estritamente fundamentais e principais sobre cargos do Poder Executivo, sem tratar de questões acessórias ou secundárias, eventuais emendas parlamentares que visem modificar, substituir, suprimir disposição contida nessa propositura de iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo, que trata da criação e extinção de cargos e funções gratificadas na administração direta, bem como a fixação da respectiva remuneração, serão inconstitucionais *a priori*, salvo melhor juízo.

Esse entendimento se baseia no fato de o projeto a ser eventualmente emendado pelo Legislativo ser de competência constitucional atribuída, com exclusividade, a sua iniciativa, ao Chefe do Executivo, fazendo-se necessária toda cautela para que, a título de emendar (acrescentando, suprimindo ou modificando), não transforme o Legislativo no titular dessa iniciativa que a Carta Magna e a Lei Orgânica do Município reservou ao Executivo, ou, em outras palavras, a título de emendar não acabe ao legislador substituindo o projeto inicial.

Pela posição do titular da iniciativa (Chefe da Administração local), cabe a ele definir o interesse administrativo, competindo somente a ele, como superintendente da coisa pública, resolver quanto às necessidades desta, cumprindo ao Legislativo apenas aprovar ou rejeitar a proposição.

Assim, em consonância com o poder de emenda de que é detentor o Poder Legislativo, podemos afirmar que é o poder de modificar os interesses, nos limites da matéria do projeto de lei, a que se refere. Em consequência, não será admissível emenda que vise à rejeição pura e simples do texto formulado por quem detém a exclusividade da iniciativa. De igual forma, não poderá ser considerada emenda que pretenda introduzir conceito completamente estranho ao texto do projeto a que se refere.

Desse modo, o núcleo essencial do projeto não poderá ser alterado por iniciativa legislativa, podendo se aperfeiçoar o projeto apenas em seus preceitos acessórios e secundários, não presentes nessa específica propositura em análise, sob pena de usurpar a competência privativa do Executivo.

Comprovando a restrição quanto ao poder de emenda dos Vereadores nos projetos de lei de iniciativa privativa do chefe do Executivo, podemos citar o seguinte julgado:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE nº 2070170-12.2013.8.26.0000

DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE - 7W4D-NM42-BS33-Z699 - Para validação acessar: https://camarabotucatu.sp.gov.br/consulta/documentos/autenticar

AUTOR: PREFEITO MUNICIPAL DE SOROCABA

RÉU: PRESIDENTE DA CÂMARA CAMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

COMARCA: SÃO PAULO

Artigo 5º, "caput", e artigo 8º, "caput", e parágrafo único, da Lei Complementar nº 10.586, de 02 de outubro de 2013, do município de Sorocaba, que "cria e amplia cargos, altera e acrescenta dispositivos à Lei nº 4.491, de 04 de março de 1994, que reorganiza a estrutura administrativa da Fundação da Seguridade Social dos Servidores Públicos Municipais FUNSERV".

O artigo 5º, decorrente de emenda parlamentar, estabelece que o cargo de Assessor Técnico, criado pelo art. 4º como sendo originariamente de provimento em comissão de livre nomeação e exoneração, continua sendo de provimento em comissão, mas, privativo de funcionário de carreira; ao passo que o artigo 8º, também de origem parlamentar, cria em favor dos servidores benefício de assistência à saúde inexistente no projeto original.

VÍCIO DE INICIATIVA E OFENSA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO E INDEPENDÊNCIA DOS PODERES. Reconhecimento. Versando o dispositivo impugnado sobre regime jurídico de servidores públicos, cuja iniciativa é reservada ao Chefe do Executivo, não poderiam os vereadores interferir nessa matéria, com significativa mudança no texto original da lei, nem mesmo por meio de emenda aditiva, uma vez que esse poder de apresentar emendas, embora decorra do legítimo exercício da atividade legiferante, própria do Poder Legislativo, encontra óbice em algumas limitações constitucionais destinadas a evitar exatamente o aumento de despesas não previstas inicialmente e a descaracterização do projeto de lei original. Inconstitucionalidade manifesta. Ação julgada procedente.

....

No presente caso, como o projeto de lei original, de iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo, teve como objetivo, no art. 5º, criar um cargo de provimento em comissão de livre nomeação e exoneração (comissionado puro), não poderia o Vereador, por meio de emenda modificativa, simplesmente substituir a opção do Prefeito e limitar a ocupação desse cargo (de provimento em comissão) exclusivamente para servidores de carreira, pois, dessa forma - interferindo nos atos de organização e planejamento da Administração o Poder Legislativo, na verdade, estaria criando de um cargo de natureza diversa (e não pretendido pelo Executivo), com evidente descaracterizando do projeto original. ...

Nesse sentido já decidiu este C. Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo em casos semelhantes:

"DIREITO CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DISPOSITIVO ACRESCENTADO PELA CÂMARA AO PROJETO DE LEI DE INICIATIVA DO PREFEITO MUNICIPAL SEM OBSERVAR O REQUISITO DA PERTINÊNCIA TEMÁTICA. MATÉRIA DE INICIATIVA DO PREFEITO. SEPARAÇÃO DE PODERES. VÍCIO DE INICIATIVA. EXISTÊNCIA. INCONSTITUCIONALIDADE VERIFICADA.

É inconstitucional a Emenda Parlamentar que acrescentou dispositivo no art. 2º, da Lei Municipal 3.592, de 17 de outubro de 2012, de Ubatuba, que dispõe sobre a Estrutura Organizacional da Administração Direta do Município de Ubatuba. Ingerência na competência privativa do Chefe do Executivo pelo Poder Legislativo, pois ao Prefeito cabe organizar e executar todos os atos de administração municipal, notadamente os serviços públicos. Ademais, restou desatendida também a pertinência temática. Violação dos arts. 5º, 24, §§ 2º a 5º, '4', 47, II e XI e 144 da

DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE - 7W4D-NM42-BS33-Z699 - Para validação acessar: https://camarabotucatu.sp.gov.br/consulta/documentos/autenticar

Constituição do Estado. Jurisprudência deste Colendo Órgão Especial. Ação procedente" (ADIN nº 0270085-13.2012.8.26.0000, Rel. Des. Xavier de Aquino, j. 31/07/2013).

Em assim agindo, o Legislativo usurparia a competência privativamente atribuída ao Executivo e, com tal atitude, afrontaria o princípio da Tripartição dos Poderes, do qual é corolário a regra da iniciativa legislativa (art. 2º c/c o art. 61, § 1º, da Constituição Federal).

A inserção de emendas substanciais que, por sua natureza, descaracterizam e desnaturam a vontade do titular da iniciativa, constitui afronta ao ordenamento jurídico-constitucional. A extrapolação dos limites do poder de emenda, atinge o Texto Constitucional em seus alicerces, em suas vigas mestras representadas pelos princípios constitucionais norteadores de todo o sistema.

A aceitação de emendas configura nítida usurpação de competência exclusiva do Chefe do Executivo e esbarra no art. 24, § 2º, item 1, da Constituição Paulista, acima transcrito.

Haveria vício de iniciativa se recebidas e aprovadas as emendas de iniciativa parlamentar, que não podem dispor sobre a estrutura organizacional dos servidores municipais, o seu regime jurídico e remuneração, cuja atribuição é exclusiva do Prefeito Municipal.

Assim, afigura-se nítida a inconstitucionalidade de eventual emenda parlamentar, que não deve ser recebida pela Câmara Municipal nos exatos termos do disposto no artigo 153, V do Regimento Interno.

O *quórum* para deliberação pelo Plenário desta Casa de Leis é o de **maioria absoluta**, conforme estabelece o artigo 40, II, "d" e "i" do Regimento Interno da Câmara Municipal de Botucatu (RI).

Assim, o Projeto de Lei Complementar, para ser aprovado, deverá contar com votos favoráveis de mais da metade dos membros da Câmara Municipal de Botucatu (artigo 39, §2º, do RI).

V - CONCLUSÃO

Constata-se que foram observadas as regras previstas no Regimento Interno da Câmara Municipal, quer quanto à iniciativa do Projeto de Lei Complementar, quer quanto à forma de encaminhamento do mesmo à Casa de Leis.

Constata-se, outrossim, que não há afronta à Constituição Federal e à Lei Orgânica do Município de Botucatu.

Cabe salientar que o projeto em apreço deve ser encaminhado às Comissões temáticas pertinentes, notadamente, à Comissão de Constituição, Justiça e Redação, bem como à Comissão de Assistência Social e Comissão de Orçamento, Finanças e Contabilidade.

É importante destacar que o presente parecer jurídico não vincula a decisão, apenas faz uma contextualização fática e documental com base naquilo que foi carreado a este processo fazendo um paralelo com as disposições da lei acerca do tema em apreço.

Contudo, vem somar no sentido de fornecer subsídios aos Vereadores, a quem cabe a análise desta e a decisão pela aprovação.

DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE - 7W4D-NM42-BS33-Z699 - Para validação acessar: https://camarabotucatu.sp.gov.br/consulta/documentos/autenticar

Portanto, quanto à forma, salvo referidas observações descritas, o Projeto de Lei Complementar não padece de vícios regimentais, legais ou constitucionais e deve ser apreciado pelo Plenário da Câmara Municipal de Botucatu, cabendo aos nobres Vereadores desta Casa de Leis a sua análise e a deliberação quanto ao mérito.

Este o parecer, salvo melhor juízo.

Botucatu, 16 de abril de 2025.

PAULO ANTONIO CORADI FILHO
Procurador Legislativo
OAB-SP 253.716

DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE - 7W4D-NM42-BS33-Z699 - Para validação acessar: https://camarabotucatu.sp.gov.br/consulta/documentos/autenticar

CÂMARA MUNICIPAL DE BOTUCATU

Assinaturas Digitais

O documento acima foi proposto para assinatura digital na Câmara Municipal de Botucatu. Para verificar as assinaturas, clique no link: https://camarabotucatu.sp.gov.br/consulta/documentos/autenticar?chave=7W4DNM42BS33Z699, ou vá até o site https://camarabotucatu.sp.gov.br/consulta/documentos/autenticar e utilize o código abaixo para verificar se este documento é válido:

Código para verificação: 7W4D-NM42-BS33-Z699

PAULO ANTONIO CORADI FILHO
Procuradoria Legislativa
Assinado em 16/04/2025, às 13:14:57

DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE - 7W4D-NM42-BS33-Z699 - Para validação acessar: https://camarabotucatu.sp.gov.br/consulta/documentos/autenticar