PARECER JURÍDICO Nº 06/2023

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 02/2023

I - RELATÓRIO

1. Trata-se de Projeto de Lei Complementar nº 02/2023 de iniciativa do Prefeito Municipal de Porto Feliz que *"DISPÕE SOBRE CRIAÇÃO DE EQUIPES ESPECIALIZADAS COMPOSTAS POR GOC – GRUPAMENTO DE OPERAÇÕES COM CÃES; ROTAM – RONDA TÁTICA COM APOIO DE MOTOCICLETAS; GPAR – GRUPAMENTO DE PATRULHAMENTO AMBIENTAL E RURAL, ROMU – RONDA OSTENSIVA MUNICIPAL – CONFORME ESPECIFICA E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS"*.

2. De acordo com a justificativa que o acompanha, a medida ora proposta visa melhor organização para atendimento à população Portofelicense com a criação de equipes tanto do grupamento especializado do CANIL – GOC, como da ROMU, ROTAM e PATRULHAMENTO RURAL – GPAR, haja vista que tais equipes especializadas compõe um grupo com treinamentos específicos em suas atribuições, bem como deles são exigidos, além dos treinamentos e cursos específicos para a função de cada equipe, o teste de aptidão física na nomeação e anualmente, portanto diferente daqueles exigidos para outras funções de Guarda Civil Municipal.

3. É a síntese do relatório. Passo à análise jurídica.

II – FUNDAMENTAÇÃO LEGAL

4. Primeiramente, imperioso destacarmos, a autonomia política, financeira e administrativa que, por expressa previsão constitucional, (art. 18 da Constituição Federal) são dotados os Municípios, sendo estes competentes para gerir sua própria estrutura e serviços, ou seja, possuem capacidade de auto-

organização, de autogoverno, de autoadministração e de autolegislação.

5. Nesse sentido, destaca-se o posicionamento de José Afonso da Silva[1]:

> *"A autonomia municipal, assim, assenta em quatro capacidades:*
> *(a)* ***capacidade de auto-organização****, mediante a elaboração de lei orgânica própria;*
> *(b)* ***capacidade de auto-governo*** *(sic), pela eletividade do Prefeito e dos vereadores das respectivas Câmaras Municipais;*
> *(c)* ***capacidade normativa*** *própria, ou capacidade de autolegislação, mediante a competência de elaboração de leis municipais sobre áreas que são reservadas à sua competência exclusiva e suplementar;*
> *(d)* ***capacidade de autoadministração*** *(administração própria para manter e prestar serviços de interesse local)." (g.n.).*

6. No caso em questão, o artigo 30, inciso I, da Constituição da República disciplina que o Município poderá legislar sobre tudo aquilo que for do seu interesse, *ipsis litteris*:

> *"Art. 30. Compete aos Municípios:*
>
> *I - legislar sobre assuntos de interesse local;"*

7. Da mesma forma, reza o artigo 6º, inciso I, da Lei Orgânica do Município de Porto Feliz, *in verbis*:

> *"Art. 6º - Compete ao Município legislar e prover tudo quanto diga respeito ao seu peculiar interesse e ao bem-estar de sua comunidade, cabendo-lhe, privativamente, as seguintes atribuições:*

[1] DA SILVA, José Afonso. Curso de Direito Constitucional Positivo. São Paulo: Malheiros, 2011, p. 641.

I – dispor sobre assuntos de interesse local nas áreas que não sejam de competência exclusiva da União e do Estado;"

8. Nessa perspectiva, cabe ao Município, portanto, estabelecer o regime que irá atribuir aos seus funcionários, o provimento de cargos, a forma de remuneração, o tempo de serviço, as vantagens dos servidores, dentre outros.

9. Na mesma linha é o entendimento de Diógenes Gasparini[2]:

"A competência do Estado-Membro e do Distrito Federal para organizar o seu pessoal é ampla, devendo o seu exercício observar os princípios estabelecidos na Constituição Federal, as disposições das respectivas Constituições e as normas nacionais relativas a servidores. Assim, nenhuma lei federal editada para organizar os servidores federais é aplicável aos servidores públicos estaduais, distritais e municipais. ***Em relação ao Município, ocorre o mesmo. Este, atendidas as disposições constitucionais federais, as normas nacionais e as de sua Lei Orgânica, tem liberdade de organizar o seu pessoal, segundo o interesse local. De sorte que pode elaborar a lei de seus servidores sem qualquer ingerência das demais esferas do governo. Nem mesmo a Constituição do Estado pode intervir no teor desta regulamentação.****" (g.n.)*

10. Ainda sobre o tema, segundo o ilustre administrativista Hely Lopes Meirelles[3]:

"A competência do Município para organizar seu funcionalismo é consectário da autonomia administrativa que dispõe (CF, art. 30, I). *Assim, a exemplo dos Estados, atendidas as normas*

[2] GASPARINI, Diógenes. Direito Administrativo. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 227.
[3] MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro, 30ª ed., SP, Malheiros, 2005, p. 412/413.

constitucionais aplicáveis ao servidor público, os preceitos das leis de caráter nacional e Lei Orgânica, pode o Município elaborar o regime jurídico de seus servidores, segundo as conveniências locais."

E continua o Mestre:

"Desde que o Município é livre para aplicar suas rendas e organizar seus serviços (CF, art. 30, III e IV), nenhuma interferência pode ter o Estado-Membro nesse campo da privativa competência local. ***Só o Município poderá estabelecer o regime de trabalho e de pagamento de seus servidores, tendo em vista as peculiaridades locais e possibilidades de seu orçamento."*** *(g.n.)*

11. Nessa esteira, resta límpido o direito de autorregulação e autoadministração do Município como Ente Federativo, conforme disposições insertas nos artigos 18, "*caput*" e 30, inciso I, ambos da Constituição Federal.

12. No tocante a iniciativa, a competência para dispor sobre a matéria em questão é exclusiva do Chefe do Poder Executivo Municipal, conforme disposto no art. 40, incisos I e II, da Lei Orgânica do Município de Porto Feliz, *in verbis*:

"Art. 40 – São de iniciativa exclusiva do Prefeito as leis que disponham sobre:

I - Criação, transformação ou extinção de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;
II – servidores públicos, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;"

13. Da mesma forma, reza o art. 24, § 2º, itens 1 e 4 da Constituição do Estado de São Paulo:

"Artigo 24 (...)

§ 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;
(...)
4 – servidores públicos do Estado, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria."

14. Supracitados artigos reproduzem, em linhas gerais, o disposto no art. 61, § 1º, inciso II, alínea "a" e "c", da Constituição Federal, vejamos:

"Art. 61(...)

§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:
(....)
II – disponham sobre:
a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;
(...)
c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;"

15. Ratificando tal competência, assim dispõe o art. 58, inciso IX, da Lei Orgânica do Município de Porto Feliz:

"Art. 58 – Compete privativamente ao Prefeito:
(...)
IX – prover e extinguir cargos, empregos ou funções públicas, na forma da lei, e expedir os demais atos à situação funcional dos servidores, salvo os de competência da Câmara;"

16. Outrossim, a Lei Federal nº 13.022, de 08 de agosto de 2014, que dispõe sobre o Estatuto Geral das Guardas Municipais, subordina a Guarda Municipal ao Chefe do Poder Executivo Municipal, senão vejamos:

> *"Art. 6º O Município pode criar, por lei, sua guarda municipal.*
> *Parágrafo único. A guarda municipal é subordinada ao chefe do Poder Executivo municipal."*

17. No tocante a espécie normativa, reza o art. 39, parágrafo único, incisos VI e VII, da Lei Orgânica do Município de Porto Feliz:

> *"Art. 39 – As leis complementares serão aprovadas pela maioria absoluta dos votos dos membros da Câmara Municipal, observados os demais termos da votação das leis ordinárias.*
>
> *Parágrafo Único – Para os fins deste artigo, consideram-se leis complementares:*
> *(...)*
> *VI – Lei orgânica instituidora da Guarda Municipal;*
> *VII – Lei de criação de cargos, funções ou empregos públicos;"*

18. Ademais, assim dispõe o § 1º do artigo 78 do mesmo diploma legal acima mencionado:

> *"Art. 78 – O Município manterá Guarda Civil Municipal, destinada à proteção de seus bens, serviços, instalações e logradouros públicos, nos termos do artigo 144, § 8º, da Constituição Federal, e do artigo 147 da Constituição Estadual.*
>
> *§ 1º - **A organização e funcionamento da Guarda Civil Municipal**, bem como o regime jurídico de seus integrantes, **serão disciplinados por lei complementar**." (g.n.)*

19. Verifica-se, portanto, estar adequada a competência do Município, a iniciativa para a deflagração do processo legislativo, bem como a espécie legislativa apresentada, não havendo quaisquer vícios nesses pontos.

20. Por fim, denotamos que o Projeto em análise vem acompanhado da Previsão de Impacto sobre a Receita Corrente Liquida, o Demonstrativo de Impacto Orçamentário-Financeiro com a criação de equipes especializadas na GCM, bem como com a Declaração que as despesas geradas com a referida criação de equipes especializadas na GCM têm adequação orçamentária e financeira com as peças de planejamento: PPA, LDO e LOA, em cumprimento ao artigo 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

21. Vejamos noticiado dispositivo:

> *"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 subsequentes;*
> *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.*
> *(...)"*

22. Ademais, não podemos olvidar do artigo 169, *caput* e § 1º, incisos I e II, da Constituição Federal:

> *"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. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021)*

> *§ 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) (Vide Emenda constitucional nº 106, de 2020)*
>
> *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." (g.n.)*

23. Não obstante o encaminhamento da estimativa de impacto orçamentário-financeiro e a declaração de adequação orçamentária e financeira, fundamental a apreciação da Assessoria Técnica Contábil desta Casa de Leis, a fim de que seja exarado o competente Parecer sobre a matéria relativa à Contabilidade Pública.

24. Tal Parecer certamente trará elementos seguros para avaliação dos nobres Edis, nesse ponto específico, por se tratar de matéria de natureza contábil.

III – CONCLUSÃO

25. Ante o exposto, pela análise jurídica realizada, constatamos que o Projeto de Lei Complementar nº 02/2023, não apresenta incompatibilidades quanto à forma, matéria e técnica legislativa, estando, pois, apto para continuar o seu trâmite até apreciação e deliberação final da Casa Legislativa, cabendo ao Plenário exercer o juízo de mérito.

26. Por fim, imperioso registrarmos, que o presente Parecer não tem efeito vinculante, tampouco decisório, mas sim trata-se de um parecer opinativo, ou seja, tem caráter técnico-opinativo, podendo seus fundamentos serem utilizados ou não pelos membros desta Edilidade.

27. Feitas as colocações pertinentes para orientação dos nobres Vereadores, passamos a mencionar os requisitos regimentais a serem cumpridos quando da apreciação da matéria pelo Plenário do Legislativo Municipal:

SUPORTE JURÍDICO - O Projeto de Lei Complementar nº 02/2023 está amparado pelo artigo 6º, inciso I, c/c o artigo 40, incisos I e II, da Lei Orgânica Municipal.

DUAS DISCUSSÕES – Nos termos do artigo 204, § 2º, inciso I, do Regimento Interno da Câmara Municipal de Porto Feliz.

QUÓRUM - Maioria absoluta, conforme preceitua o artigo 217, inciso II, § 3º, inciso III, do Regimento Interno da Câmara Municipal de Porto Feliz.

VOTAÇÃO NOMINAL – Na forma do artigo 218, inciso II, c/c o artigo 219, inciso III, todos do Regimento Interno da Casa Legislativa Municipal.

É o parecer[4], que submetemos à apreciação dos nobres Edis.

Porto Feliz, 21 de março de 2023.

Dra. Thais Mussi Ferreira
Advogada – OAB/SP 262.478

[4] Este Parecer contém 09 (nove) laudas, todas rubricadas pela Procuradora signatária.