



Câmara Municipal de Pradópolis

ESTADO DE SÃO PAULO

PARECER JURÍDICO

Parecer nº 06/2024

Processo Legislativo – PLC 002/2024

Ref. Memorando nº 008/2024

I - RELATÓRIO

Trata-se de parecer jurídico exarado em virtude da solicitação feita pelo Sr. Presidente da Comissão de Justiça e Redação, por meio do Memorando nº 008/2024, relativa a Projeto de Lei Complementar nº 002/2024 que visa a “Criação do Departamento Municipal da Pessoa Idosa”. Assim, passo a examinar o PLC em referência, de forma urgente.

O respectivo PLC tem como autoria o Prefeito Municipal de Pradópolis, dentro do rol de competências que a Lei Orgânica Municipal, a sua motivação encontra-se exposta na Mensagem nº 359, que acompanha o respectivo projeto.

É o breve relato.

II – ANÁLISE e FUNDAMENTAÇÃO

1. Análise Formal:

A) Competência e Iniciativa

Preliminarmente, cumpre esclarecer que a matéria encontra-se prevista nas competências legislativas conferidas ao Município, nos termos do art. 30 da Constituição Federal e no art. 7º da Lei Orgânica Municipal, quanto à autonomia deste ente federativo



Câmara Municipal de Pradópolis

ESTADO DE SÃO PAULO

para dispor sobre assuntos de interesse local.

Especialmente quanto ao objeto do PLC, observa-se a previsão no art. 4º, I, ítem 16, da atual LOM:

Art. 4º Ao Município Compete:

*I – dispor sobre assuntos de interesse local, cabendo-lhe, dentre outras, as seguintes atribuições:
(...)*

Em relação à competência para a proposição, observo a compatibilidade do PL com a Lei Orgânica Municipal, uma vez que a matéria se trata de competência legislativa privativa do Poder Executivo, nos termos do artigo 37, vejamos:

Art. 37 São de iniciativa exclusiva do prefeito as leis que disponham sobre:

I – criação, transformação ou extinção de cargos, funções ou empregos públicos na administração ou aumento de sua remuneração; II – servidores públicos, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria; III – criação, estruturação e atribuições das secretarias ou departamentos equivalentes e órgãos de administração pública;

Demonstrada a competência legiferante do Município, assim como a possibilidade da iniciativa do Poder Executivo, superada está esta formalidade e requisito para a constitucionalidade formal quanto à iniciativa da proposição.

B) Quorum simples ou qualificado

Muito embora não haja vícios e de iniciativa e competência, não melhor sorte assiste à propositura quanto a sua forma de disposição de sua matéria. Isto pois somente parte de seus artigos exigem quórum qualificado (ou seja, exige a edição por lei complementar).



Câmara Municipal de Pradópolis

ESTADO DE SÃO PAULO

Vejamos que a enquanto a criação de departamento/secretaria não faz reserva ao quórum qualificado, e pode então ser matéria de lei ordinária, a criação de cargo público – conforme pretende o artigo 3º da propositura – exige quórum qualificado de votação, só podendo ser deliberada na forma de lei complementar. Vejamos a Lei Orgânica Municipal:

Art.32. As leis complementares exigem, para sua aprovação, o voto favorável da maioria absoluta dos membros da Câmara.

Parágrafo único. São leis complementares as concernentes às seguintes matérias:

IV – criação de cargos e aumento de vencimento dos servidores;

Desta forma a propositura como um todo encontra-se prejudicada, eis que aos misturarem matérias cujas exigências de quórum são diferentes, em uma mesma propositura, torna-se inviável a votação em Plenário.

2. Análise material

Observo que o PL visa a criação do “Departamento Municipal da Pessoa Idosa”, o que é necessário esclarecer, que o mesmo equivale á Secretaria, muito embora seja chamado de departamento, isto porque não há outro grau hierárquico entre o Diretor do Departamento e o Chefe do Poder Executivo, como demonstra a realidade de outros departamentos deste município no momento.

Aliás, a confusão terminológica é parcialmente explicada nas própria Lei Orgânica Municipal, que trata da mesma maneira o Diretor como o Secretário, assim como a Diretoria e a Secretaria:

Art. 14. É vedado ao vereador:

(...)

II – desde a posse: a) ocupar cargo, função ou emprego, na administração pública direta ou indireta do município, de que seja



Câmara Municipal de Pradópolis

ESTADO DE SÃO PAULO

exonerável “ad nutum”, **salvo o cargo de secretário municipal ou diretor equivalente**, desde que se licencie do exercício do mandato;

Art. 37 São de iniciativa exclusiva do prefeito as leis que disponham sobre:

(...)

*III – criação, estruturação e atribuições das **secretarias ou departamentos equivalentes** e órgãos de administração pública;*

Observo que atualmente a estrutura do Poder Executivo é encabeçada pelo prefeito, tendo como seus auxiliares diretos os chamados Diretores (e não Secretários), que são agentes nomeados ad nutum, em comissão pura, pertencendo portanto ao primeiro escalão do governo, com predominância política.

Neste sentido, por óbvio se trata, de fato, de auxiliares diretos do Prefeito, nos termos do art. 76 da LOM:

Art. 76. Os auxiliares diretos do Poder Executivo serão escolhidos dentre brasileiros maiores de vinte e um anos, no exercício de seus direitos políticos.

Aplica-se a tais cargos, o disposto nos artigos 77 a 80 da LOM.

Feita tal explicação, ao observarmos a intenção do proponente, observa-se que a criação de Departamento do Idoso deve ser entendido como a criação da estrutura mais alta organizacionalmente no município, chefiada por um agente político auxiliar direito do prefeito.

Muito embora haja pertinência de iniciativa e adequação da forma da propositura, e ainda que inicialmente seja possível a criação de secretarias, sendo atribuição típica do Poder Executivo de predominância política, alguns balizamentos legais e constitucionais não podem escapar da análise da matéria.



Câmara Municipal de Pradópolis

ESTADO DE SÃO PAULO

Dentre tais limitações, o que se observa é que cria-se um Departamento/Secretaria de um cargo só.

Desta observação supra, observo que não há qualquer irregularidade em relação aos artigos 1º e 2º da propositura: ambos criam as atribuições e finalidades do departamento a ser criado, estando de acordo com o artigo 37, III e a Seção IV da Lei Orgânica Municipal.

Por sua vez, estruturar o departamento com um único cargo *ad nutum*, de Diretor de Departamento, conforme artigo 3, não encontra guarida na legislação pátria, na análise dos princípios administrativos, e sequer encontra legitimidade constitucional.

Primeiramente, não há qualquer razoabilidade em criação de um Departamento “de um homem só”. Se apenas um agente público é suficiente para suprir as finalidades para que se desenha um departamento voltado às políticas públicas aos idosos, então basta a criação do cargo respectivo, adequando-o a estrutura já existente no âmbito do Poder Executivo.

Além disso, o cargo de Diretor/Secretário é cargo em comissão, que deve respeitar as balizas constitucionais do artigo 37 da CF88:

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;

No mesmo sentido, a Constituição Bandeirante, em seu artigo 115:

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



Câmara Municipal de Pradópolis

ESTADO DE SÃO PAULO

*mínimos previstos em lei, destinam-se apenas às atribuições de **direção, chefia e assessoramento**;*

Ora. Se há um departamento especializado “de um homem só”, e este ocupa cargo em comissão, quem ele irá chefiar, assessorar ou dirigir?

Aliás, ainda que desconsiderando essa exigência constitucional, é óbvio que sendo um departamento de um único cargo caberá a quem ocupa-lo todas as atividades necessárias, e inclusive as burocráticas. Ocorre que para as atividades burocráticas e técnica exige-se a efetividade, sendo o seu ingresso pela via do concurso público.

Por fim, também é importante ressaltar que o Poder Executivo, por outrora já encaminhou projetos de cargo semelhantes, que inclusive foram aprovados em Plenário, e posteriormente declarados como Inconstitucionais pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, como foi o caso do cargo em comissão criado com a nomenclatura de Coordenador de Assistência ao Idoso, objeto da ADIn nº 2095539-56.2023.8.26.0000, a que transcrevo trechos do acórdão:

*“Caracterizada a inconstitucionalidade das previsões legais elencadas, a começar por motivo comum a todos os cargos em comissão (**Coordenador de Assistência ao Idoso** e Assessor de Comunicação Social e Institucional) e funções gratificadas/de confiança(Vice-Diretor de Escola e Assistente Técnico Pedagógico) criados. O autor alega que os misteres em questão não apresentam as características de direção, chefia e assessoramento inerentes, por definição, a ocupações da espécie, o que implica afronta às disposições dos arts.. 111, 115, II e V, e 144, da Constituição Estadual, e37, II e V, da Constituição Federal, bem como ao Tema 1010 do STF.E é o que efetivamente se nota das descrições das atribuições dos cargos e funções. Basta ver que ao **Coordenador de Assistência ao Idoso** compete, em resumo, implementar, coordenar e acompanhar políticas públicas voltadas à integração de pessoas da*



Câmara Municipal de Pradópolis

ESTADO DE SÃO PAULO

terceira idade na sociedade. Deve cuidar de cursos, palestras, seminários, ações de caráter cultural e artístico, projetos, atividades, eventos, esporte e lazer direcionados a necessidades específicas dos idosos (Anexo II da LC299/22)

(...)

A natureza das atividades impede que tais vagas sejam de livre nomeação e exoneração pelo Chefe do Executivo, isto é, cargos em comissão ou funções de confiança. Estes pressupõem prévia relação especial de fidúcia entre nomeante e nomeado, relação que se espera seja preservada entre os envolvidos no decorrer do desempenho do trabalho de cada qual. Por isso, só podem se destinar a atividades de direção, chefia ou assessoramento, que demandam proximidade e insuspeição entre os ocupantes. É a disciplina da matéria pacificada pelo Tema 1010 do STF, dotado de repercussão geral: Tema 1010, STF: a) A criação de cargos em comissão somente se justifica para o exercício de funções de direção, chefia e assessoramento, não se prestando ao desempenho de atividades burocráticas, técnicas ou operacionais; b) tal criação deve pressupor a necessária relação de confiança entre a autoridade nomeante e o servidor nomeado; c) o número de cargos comissionados criados deve guardar proporcionalidade com a necessidade que eles visam suprir e com o número de servidores ocupantes de cargos efetivos no ente federativo que os criar; e d) as atribuições dos cargos sem comissão devem estar descritas, de forma clara e objetiva, na própria lei que os instituir. Não é o caso dos cargos e funções descritos na legislação municipal de Pradópolis, dos quais se espera a mera obediência hierárquica e lealdade natural às instituições públicas, como dever imposta a todo e qualquer servidor, pouco importando a nomenclatura conferida ao cargo e os termos utilizados para definir as suas atividades.

O referido acórdão é inclusive, recente, publicado em 23 de agosto de 2023.



Câmara Municipal de Pradópolis

ESTADO DE SÃO PAULO

Desta forma, não há como entender pela constitucionalidade do artigo 3º da referida propositura, eis que a criação do referido cargo, como único ao departamento, e nos moldes que foi criado, levando em conta suas características, não pode ser considerado atendido o artigo 37 e artigo 115 das Constituição Federal e de São Paulo, respectivamente.

Ademais, outro elemento coopera em demasia para tal entendimento: basta observar a estimativa de impacto orçamentário incluída na propositura. Vejamos abaixo:

Estimativa dos Gastos Com Pessoal:

Discriminativo:	2023	2024	2025	2026
Orçamento (realizado)	121.477.204,06	120.000.000,00	126.000.000,00	132.000.000,00
Despesas com Pessoal (valor)	61.402.174,71	61.402.174,71	61.539.515,79	64.616.491,59
Porcentagem das Despesas com Pessoal (%)	50,59	50,59	51,28	51,28
Criação do Departamento Municipal da Pessoa Idosa (valor)	0,00	137.341,08	144.208,13	151.418,54
Porcentagem das despesas com pessoal após o incluso das gratificações na folha de pagamento (%)	50,59	51,28	48,96	49,07

Para o exercício de 2023 foi considerado o valor do orçamento atualizado e o impacto foi de 0,00, pois fora usado a despesas de pessoal do mês de dezembro de 2023, e essa possível despesa não será realizada neste período.

Vejamos que a estimativa de gasto com a criação do departamento, pegando como exemplo o ano de 2025 é de R\$144.208,13.

Observemos agora que o referencial salarial do Diretor (art. 3º) é de, atualmente R\$ 8.047,33. Os diretores municipais também recebem a título de auxílio alimentação o valor de R\$ 1089,00 mensais.



Câmara Municipal de Pradópolis

ESTADO DE SÃO PAULO

Sem considerar aqui os gastos com previdência, somente considerando o pagamento salarial e de auxílio alimentação, o valor gasto anual totalizaria R\$109.635,96.

Adicionando eventuais remunerações de férias, décimo terceiro e recolhimento previdenciário, certamente este valor ficaria muito próximo, ou quem sabe até equivaleria na integralidade o valor estimado de gastos com a secretaria realizado na Estimativa de Impacto Orçamentário juntado à propositura.

Isto revela o absurdo da criação de uma secretaria/departamento cuja previsão de gasto é unicamente a remuneração do único cargo criado. Ou seja, não há gastos de materiais, de estrutura, de despesas com projeto, planos, equipamentos, absolutamente nada. Unicamente cria-se uma estrutura de primeiro escalão para a cobertura de gesto com um agente público em comissão que se quer integrar à administração pública, que, ressalto, como dito alhures, também não satisfaz as exigências dos requisitos de predominância de caráter de chefia, assessoramento ou direção.

III – CONCLUSÃO

Assim, pautando-me nas informações e documentos trazidos aos autos, bem assim diante das peculiaridades do caso concreto, entendo que o PL nº 002/2024 contém vício de forma em relação ao seu artigo eis que parte da matéria pode ser aprovada por maioria simples, e outra parte da matéria exige quórum qualificado, de forma a tornar inoportuno e inconveniente o seu debate em Plenário.

Ademais, para além dos vícios formais, há também a inconstitucionalidade material do artigo 3º, pelas razões já expostas anteriormente.

É o parecer.





Câmara Municipal de Pradópolis
ESTADO DE SÃO PAULO

Assim encaminho este parecer jurídico ao requisitante – Sr Presidente da Comissão de Justiça e Redação da Câmara de Pradópolis - uma vez que o mesmo encontra-se ainda em fase de exame pelas Comissões, para que assim possa auxiliar a decisão das mesmas.

Pradópolis, 23 de fevereiro de 2024.

RODRIGO CREPALDI
PEREZ
CAPUCELLI [REDACTED] 08637
8 [REDACTED]

Assinado de forma digital por
RODRIGO CREPALDI PEREZ
CAPUCELLI [REDACTED] 086378 [REDACTED]
Dados: 2024.02.23 14:09:45
-03'00'

RODRIGO CREPALDI PEREZ CAPUCELLI

Procurador Jurídico Legislativo

OAB/SP nº 334.704

