

CONSULTORIA JURÍDICA LEGISLATIVA

PARECER 149-A/2023 CJL

PROTOCOLO: 3879/2023

DATA ENTRADA: 03 de outubro de 2023

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR nº 148 de 2023

Ementa: Dispõe sobre a criação de cargos públicos para Secretaria Municipal de Saúde de Caruaru-PE e dá outras providências.

1. RELATÓRIO

Trata-se de **PARECER JURÍDICO**, apresentado à Comissão de Legislação e Redação de Leis, à Comissão de Finanças e Orçamento e à Comissão de Saúde e Assistência Social, sobre o projeto que Dispõe sobre a criação de cargos públicos para Secretaria Municipal de Saúde de Caruaru-PE e dá outras providências. Projeto de lei complementar nº148, de autoria do **PODER EXECUTIVO**. O referido projeto de lei é composto por cinco artigos e acompanha justificativa devidamente formulada pelo Chefe do Poder Executivo.

A consulta/parecer tem como objetivo a análise sobre a legalidade e constitucionalidade do projeto de lei, assim como sua viabilidade jurídica no tocante ao Regimento Interno e Lei Orgânica do Município.

Segundo justificativa anexa ao projeto: *“A necessidade de criar cargos na Secretaria de Saúde, surge em virtude do futuro lançamento dos editais de concurso público. Vale salientar que os cargos que estão sendo criados serão ocupados por servidores efetivos aprovados através de concurso público. Dessa forma, o Poder Executivo Municipal, norteados pelos princípios basilares insculpidos na Carta Magna, em especial, ao princípio da eficiência, encaminha a presente propositura, com o objetivo de dar celeridade aos atos administrativos no Município. As despesas decorrentes do presente Projeto de Lei Complementar correrão por conta de dotações já existentes na Lei Orçamentária Anual. Seguem, anexos a esse projeto de Lei, os estudos de impacto orçamentário e financeiro. Contando, desde já, com o apoio dessa Ilustre Casa envio a presente*



mensagem ao tempo em que renovo protestos de grande estima e elevado apreço, aguardando a aprovação desta matéria”.

É o relatório.

Passo a opinar.

2. DA SISTEMÁTICA NO PROCESSO LEGISLATIVO DA CÂMARA MUNICIPAL DE CARUARU E DA MANIFESTAÇÃO DA CONSULTORIA JURÍDICA LEGISLATIVA.

Ab initio, impende salientar que a emissão de parecer por esta Consultoria Jurídica Legislativa não substitui a vontade dos Ilustres Vereadores que compõe as Comissões permanentes, porquanto estas são compostas pelos representantes eleitos e constituem-se em manifestação efetivamente legítima do Parlamento.

Dessa forma, a opinião jurídica exarada neste parecer não tem força vinculante, podendo seus fundamentos serem utilizados ou não pelos membros desta Casa. De qualquer sorte, torna-se de suma importância algumas considerações sobre a possibilidade e compatibilidade sistemática adotada para o processo legislativo no âmbito desta Casa de Leis de Caruaru.

O Regimento Interno dessa Casa Legislativa dispõe as atribuições da Consultoria Jurídica Legislativa, senão vejamos:

Art. 91 – Nenhum projeto de **lei, de resolução ou de decreto legislativo**, será submetido à deliberação do Plenário sem que tenha recebido parecer escrito das respectivas Comissões Permanentes ou de Comissão Especial.

Art. 133 – Recebido o projeto de lei o Presidente despachará encaminhando-o a uma ou mais comissões para receber parecer, de acordo com a natureza da matéria nele contido.

Art. 274 – As deliberações das Comissões **serão assessoradas** pela Consultoria Jurídica Legislativa, que assegurará a legalidade dos atos relacionados às atribuições do Poder Legislativo Municipal. (Alterado pela Resolução nº 615/2019)



Assim sendo, as referidas normas estabelecem expressamente a possibilidade de **assessoramento jurídico** sobre as proposições legislativas.

A sistemática adotada ressalte-se, não é exclusividade de Caruaru, sendo adotada por diversas outras Câmaras Municipais brasileiras. Ainda assim, **a opinião técnica desta Consultoria Jurídica é estritamente jurídica e opinativa não podendo substituir a manifestação das Comissões Legislativas permanentes, pois a vontade do Parlamento deve ser cristalizada através da vontade do povo, aqui efetivada por meio de seus representantes eleitos.**

Desta feita, são estes mesmos representantes que melhor podem analisar todas as circunstâncias e nuances (questões sociais e políticas) de cada proposição. Por essa razão, em síntese, a manifestação deste órgão de assessoramento jurídico, autorizada por norma deste Parlamento municipal, serve apenas como norte, em caso de concordância, para o voto dos edis caruaruenses, não havendo substituição e obrigatoriedade em sua aceitação e, portanto, não atentando contra a soberania popular representada pela manifestação dos Vereadores.

3. ADMISSIBILIDADE, ADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA E COMPETÊNCIA.

O projeto de lei complementar em enfoque está redigido em termos claros, objetivos e concisos, em língua nacional e ortografia oficial, estando devidamente subscrito digitalmente por seu autor, além de trazer o assunto sucintamente registrado em ementa, tudo na conformidade do disposto no Regimento Interno da Câmara Municipal e a boa técnica redacional.

Observa-se que o Chefe do Poder Executivo articulou justificativa escrita, atendendo ao disposto na norma regimental. A distribuição do texto também está dentro dos padrões exigidos pela técnica legislativa, cumpridos os requisitos de admissibilidade.

O artigo 30 da Constituição da República dispõe que compete ao município legislar sobre assunto de interesse local, não restando dúvidas de que o objeto – criação de cargos públicos para Secretaria Municipal de Saúde – não repercute na seara de competência da União.

4. DO QUÓRUM DE APROVAÇÃO

A Câmara somente pode deliberar com a presença da maioria absoluta dos Vereadores, adotando, *in casu*, a votação nominal e por maioria de dois terços de seus membros, nos termos do art. 115, §§ 1º e 3º, alínea “b” do Regimento Interno c/c art. 138, *verbis*:

Art. 115 – As deliberações da Câmara serão tomadas por maioria simples, maioria absoluta e por dois terços de seus membros.

§ 1º - Por **maioria simples**, que corresponde à metade mais um dos Vereadores presentes à reunião, **a Câmara deliberará sobre todas as matérias, exceto as referidas nos parágrafos seguintes.**

(...)

§ 3º - Por **maioria de dois terços de seus membros** a Câmara deliberará sobre:

(...)

b) as leis que envolvam **matéria financeira de qualquer natureza**, alienação de bens imóveis e concessão de direito de uso e de serviços públicos;

Art. 138 – O projeto de lei, após a sua aprovação pelo Plenário em dois turnos de votação, será assinado pelo Presidente e 1º e 2º Secretários, e **dentro de dez dias será encaminhado ao Prefeito, que terá o prazo de quinze dias úteis para sancioná-lo ou vetá-lo total ou parcialmente.**

Por fim, sendo aprovado em duas votações, o presente projeto de lei será enviado para o devido autógrafo e posterior sanção ou veto do Executivo, tudo conforme os trâmites previstos na legislação municipal¹.

¹ **Art. 138** – O projeto de lei, após a sua aprovação pelo Plenário em dois turnos de votação, será assinado pelo Presidente e 1º e 2º Secretários, e dentro de dez dias será encaminhado ao Prefeito, que terá o prazo de quinze dias úteis para sancioná-lo ou vetá-lo total ou parcialmente.

5. MÉRITO

O Projeto de Lei Complementar em análise foi proposto pelo Poder Executivo e visa à CRIAÇÃO DE CARGOS PÚBLICOS PARA A SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE DE CARUARU-PE, como é possível afirmar a partir da visualização dos seguintes artigos do projeto abaixo exposto:

Art. 1º Ficam criados no quadro geral de servidores da Secretaria Municipal de Saúde de Caruaru, em atendimento à legislação vigente e em consonância com as diretrizes do Governo Municipal, os cargos efetivos abaixo especificados:

- I. 01 (um) cargo de Engenheiro Clínico;
- II. 01 (um) cargo de Fonoaudiólogo Especialista Em Audiologia;
- III. 01 (um) cargo de Fonoaudiólogo Especialista Em Motricidade;
- IV. 05 (cinco) cargos de Médico Clínico Geral Plantonista;
- V. 01 (um) cargo de Médico Endoscopista;
- VI. 03 (três) cargos de Médico Ginecologista e Obstetra Plantonista;
- VII. 03 (três) cargos de Médico Neonatologista Plantonista;
- VIII. 02 (dois) cargos de Médico Pediatra Plantonista;
- IX. 01 (um) cargo de Médico Psiquiatra Infantil;
- X. 01 (um) cargo de Médico Regulador Intervencionista SAMU.

Parágrafo Único. A investidura para os cargos de que trata o caput desse artigo, será através de concurso público de provas ou de provas e títulos.

Art. 2º As atribuições, remuneração, carga horária e requisitos dos cargos mencionados nos incisos de I a X do Artigo 1º, estão descritas no Anexo Único desta Lei.

Art. 3º Aplica-se aos servidores titulares dos cargos de que trata o caput do artigo 1º, o regime jurídico geral dos servidores públicos desta municipalidade.

Conforme o que o artigo 1º do Projeto de Lei Complementar em destaque determina, ficam criados cargos efetivos para o quadro geral de servidores da Secretaria Municipal de Saúde de Caruaru. Ainda no mesmo artigo, há a informação, em seus incisos, da totalidade de cargos criados através do projeto de lei complementar em discussão, assim, sendo possível visualizar o número total de 19 (dezenove) cargos distribuídos entre dez especialidades e com a investidura, como se visualiza no parágrafo único, a ser realizada através de concurso público de provas ou de provas e títulos.

Em complementação ao texto legal presente no artigo 1º do projeto de lei complementar acima exposto, o artigo 2º acaba por se referir às questões atreladas aos cargos criados, assim,

versando sobre as atribuições, a remuneração, a carga horária e os requisitos dos cargos em questão. Logo em seguida, o art. 3º tem a utilidade de determinar que os servidores titulares dos cargos evidenciados no primeiro artigo se enquadrarão no regime jurídico geral dos servidores públicos do município de Caruaru-PE.

Do ponto de vista da iniciativa, o Poder Legislativo Municipal possui competência para tratar sobre o tema proposto no Projeto de Lei Complementar em destaque.

O art. 36, incisos II, III, IV, V e VI da Lei Orgânica Municipal e o art. 131, incisos I, III, IV e V, do Regimento Interno da Casa Legislativa, respectivamente evidenciam as iniciativas das leis que **são de competência exclusiva do Poder Executivo:**

Art. 36 - São de **iniciativa exclusiva do Poder Executivo** as leis que disponham sobre:

(...)

II – **servidores públicos**, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;

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

IV – plano plurianual, diretrizes orçamentárias, **orçamento** e matéria tributária;

V – **fixação ou aumento de remuneração de seus servidores**, respeitado, em todos os seus termos, o princípio da isonomia de vencimentos previsto na Constituição Federal.

VI – **Matéria financeira de qualquer natureza**, alienação de bens imóveis, concessão de direito de uso, e concessão e permissão de serviços públicos.

Art. 131 – É da **competência exclusiva do Prefeito** a iniciativa das leis que:

I – **disponham sobre matéria financeira**, tributária, orçamentária e plano plurianual, assim como as que versem sobre alienação de bens imóveis, concessão de direito de uso, e concessão e permissão de serviços públicos;

(...)

III – **disponham sobre servidores públicos**, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;

IV – tratem de criação, **estruturação** e atribuições das Secretarias ou Departamentos equivalentes e órgãos da administração pública;

V – **fixem ou aumentem remuneração dos servidores do Poder Executivo**, respeitado o princípio da isonomia.



Tratando-se de matéria financeira/administrativa, a iniciativa para legislar sobre a referida matéria é voltada ao Poder Executivo, como se analisa no artigo 49 da Lei Orgânica Municipal, *verbis*:

Art. 49 - O Prefeito é o Chefe do Poder Executivo com funções políticas, executivas e administrativas.

Dessa forma, a Consultoria Jurídica Legislativa opina pela legalidade, constitucionalidade e regimentalidade do Projeto de Lei Complementar, visto que o mesmo respeita os Princípios Constitucionais, específicos e gerais sobre o tema, bem como os requisitos previstos no Regimento Interno da casa.

6. DA ESTIMATIVA DE IMPACTO

A proposição está acompanhada de impacto orçamentário e financeiro para o atual ano, juntamente com os dois anos subsequentes, conforme determina a LRF. Além do mais, há a explicitação da metodologia de cálculo empregada, a informação da adequação à LDO e, por fim, a declaração de que, para a realização de concurso público, faz-se necessária a alteração da lei para criação dos cargos, bem como a necessidade de aumentar o quantitativo de servidores efetivos no município.

In caso, como se trata de despesa corrente e continuada, nos termos da Lei de Responsabilidade Fiscal, se faz necessário constar também declaração de que o ato que criou a despesa possui a correspondente fonte de recursos, além de que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas e resultados fiscais, eis os textos normativos:

Subseção I

Da Despesa Obrigatória de Caráter Continuado

Art. 17. Considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios. [\(Vide ADI 6357\)](#)

§ 1º Os atos que criarem ou aumentarem despesa de que trata o *caput* deverão ser instruídos com a estimativa prevista no inciso I do art. 16 e demonstrar a origem dos recursos para seu custeio. [\(Vide Lei Complementar nº 176, de 2020\)](#)

§ 2º Para efeito do atendimento do § 1º, o ato será acompanhado de comprovação de que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo referido no § 1º do art. 4º, devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, ser compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa. [\(Vide Lei Complementar nº 176, de 2020\)](#)

§ 3º Para efeito do § 2º, considera-se aumento permanente de receita o proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição. [\(Vide Lei Complementar nº 176, de 2020\)](#)

§ 4º A comprovação referida no § 2º, apresentada pelo proponente, conterá as premissas e metodologia de cálculo utilizadas, sem prejuízo do exame de compatibilidade da despesa com as demais normas do plano plurianual e da lei de diretrizes orçamentárias. [\(Vide Lei Complementar nº 176, de 2020\)](#)

§ 5º A despesa de que trata este artigo não será executada antes da implementação das medidas referidas no § 2º, as quais integrarão o instrumento que a criar ou aumentar. [\(Vide Lei Complementar nº 176, de 2020\)](#)

§ 6º O disposto no § 1º não se aplica às despesas destinadas ao serviço da dívida nem ao reajustamento de remuneração de pessoal de que trata o inciso X do art. 37 da Constituição.

§ 7º Considera-se aumento de despesa a prorrogação daquela criada por prazo determinado.

	ANEXO I ESTIMATIVA DO IMPACTO ORÇAMENTÁRIO-FINANCEIRO (Arts. 16 e 17 da LRF)	Folha 1 / 3 Fls. Processo
---	--	------------------------------

1. TIPO DE AÇÃO GOVERNAMENTAL

☐ Criação, Expansão ou Aperfeiçoamento de Ação Governamental (art. 16)
☒ Despesa Obrigatória de Caráter Continuado derivada de Lei ou Ato Administrativo Normativo (art. 17)

2. DESCRIÇÃO DA AÇÃO GOVERNAMENTAL

criação de cargos públicos para o provimento de concurso público da SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE DE CARUARU-PE

3. CARACTERIZAÇÃO DA DESPESA NO EXERCÍCIO FINANCEIRO CORRENTE

QUANTIDADE	ESPECIFICAÇÃO	VALOR (R\$)
01	ENGENHEIRO CLÍNICO VENCIMENTOS E OBRIGAÇÕES PATRONAIS	R\$ 102.666,67
02	FONOAUDIÓLOGOS VENCIMENTOS E OBRIGAÇÕES PATRONAIS	R\$ 59.634,96
16	MÉDICOS VENCIMENTOS E OBRIGAÇÕES PATRONAIS	R\$ 1.861.092,05
VALOR TOTAL (R\$)		R\$ 2.023.393,68

4. PROGRAMAÇÃO DE PAGAMENTO

MÊS	VALOR (R\$)		
	EXERCÍCIO 2023	EXERCÍCIO 2024	EXERCÍCIO 2025
JANEIRO	R\$ -	R\$ 168.616,14	R\$ 168.616,14
FEVEREIRO	R\$ -	R\$ 168.616,14	R\$ 168.616,14
MARÇO	R\$ -	R\$ 168.616,14	R\$ 168.616,14
ABRIL	R\$ -	R\$ 168.616,14	R\$ 168.616,14
MAIO	R\$ -	R\$ 168.616,14	R\$ 168.616,14
JUNHO	R\$ -	R\$ 168.616,14	R\$ 168.616,14
JULHO	R\$ -	R\$ 168.616,14	R\$ 168.616,14
AGOSTO	R\$ -	R\$ 168.616,14	R\$ 168.616,14
SETEMBRO	R\$ -	R\$ 168.616,14	R\$ 168.616,14
OUTUBRO	R\$ -	R\$ 168.616,14	R\$ 168.616,14
NOVEMBRO	R\$ -	R\$ 168.616,14	R\$ 168.616,14
DEZEMBRO	R\$ -	R\$ 168.616,14	R\$ 168.616,14
VALOR TOTAL (R\$)	R\$ -	R\$ 2.023.393,68	R\$ 2.023.393,68

5. FONTE DE RECURSO

☒ RECURSOS PRÓPRIOS
☐ FUNDEB
☐ OPERAÇÃO DE CRÉDITO
☐ RECURSOS DE CONVÊNIO
☒ OUTRA FONTE DE RECURSO

6. COMPENSAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA / ÍNDICE DE PESSOAL E IMPACTO ORÇAMENTÁRIO

Atenção: Este quadro deverá ser preenchido sempre que ocorrer a criação ou o aumento de despesa não prevista na LOA 2023 decorrente de Lei ou ato administrativo normativo (art. 17) ou de criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental (art. 16) e para verificação do índice de pessoal quando se tratar da correspondente despesa.

☐ À compensação dos efeitos financeiros da despesa criada / aumentada mediante aumento da receita
☒ redução da despesa prevista na LOA 2024
☐ utilização de recurso decorrente de superávit / saldo financeiro, disponível no balanço orçamentário na Prestação de Contas, conforme demonstrado às fls. ____;

☒ Informo que a despesa criada / aumentada ultrapassa o exercício financeiro de 2024, devendo a mesma ser consignada na(s) LOA do(s) exercício(s) seguinte(s).

Assinatura digital do titular da UO requisitante

2

Assim, atendidos os ditames legais da Lei de Responsabilidade Fiscal, bem como da Lei Federal 4.320/64.

7. EMENDAS

Não foram oferecidas emendas parlamentares.

A Consultoria Jurídica Legislativa também não observou a necessidade de apresentação destas pelo Relator(a).

²https://sapl.caruaru.pe.leg.br/media/sapl/public/materialegislativa/2023/32540/oficio_9727.2023.pdf.

8. CONCLUSÃO

Por todo o exposto, **trata-se de um parecer opinativo**, ou seja, tem caráter técnico-opinativo que não impede a tramitação e até mesmo a consequente aprovação. Nesse sentido é o entendimento do Supremo Tribunal Federal que, de forma específica, já expôs a sua posição a respeito, *in verbis*:

“O parecer emitido por procurador ou advogado de órgão da administração pública não é ato administrativo. Nada mais é do que a opinião emitida pelo operador do direito, opinião técnico-jurídica, que orientará o administrador na tomada de decisão, na prática do ato administrativo, que se constitui na execução ex officio da lei. Na oportunidade do julgamento, porquanto envolvido na espécie simples de parecer, ou seja, ato opinativo que poderia ser, ou não, considerado pelo administrador. (Mandado de Segurança nº 24.584-1 – DF. Rel. Min. Marco Aurélio – STF).”

É o parecer, que ora submeto, à apreciação das dignas Comissões Permanentes da Casa Jornalista José Carlos Florêncio.

Assim sendo, em obediência às normas legais, esta Consultoria Jurídica Legislativa opina pela **legalidade e constitucionalidade** do presente Projeto de Lei Complementar nº 148/2023.

É o parecer. À conclusão superior.

Câmara Municipal de Caruaru-PE, 11 de outubro de 2023.



ANDERSON MÉLO
OAB-PE 33.933D
|Analista Legislativo- esp. Direito Público|
Mat.740-1
Gestor Jurídico



EDILMA ALVES CORDEIRO
CONSULTORA JURÍDICA GERAL

ANTÔNIO AUGUSTO VILELA DUARTE
ESTAGIÁRIO DE DIREITO - CJL