



Procuradoria Jurídica

Parecer nº 37/2024

INTERESSADO: Plenário da Câmara
PROCESSO: Projeto de Lei Complementar n. 787/24
ASSUNTO: Ampliação das vagas do cargo efetivo de Assistente Técnico Jurídico

I – RELATÓRIO

1. Trata-se de Projeto de Lei Complementar (PLC) n. 787/24 que amplia o número de vagas do cargo de provimento efetivo, regime estatutário, de Assistente Técnico Jurídico, com jornada de 40 (quarenta) horas semanais.
2. Traz a mensagem do Projeto a justificativa do aumento pretendido, pontuando a necessidade de mais assistentes a fim de dar conta da demanda crescente de processos judiciais, havendo urgência na ampliação do quadro, eis que não existem mais vagas disponíveis para chamamento pelo concurso público de pessoal.
3. Vieram os autos para parecer jurídico.
4. É o essencial.

II – FUNDAMENTAÇÃO

a) Da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)

5. Preliminarmente à análise detida dos elementos colacionados pelo Executivo na proposição em debate, há de se pontuar o regimento da Lei Complementar n. 101/00 quanto às despesas de pessoal em anos de fim de mandato.
6. Caracterizando a despesa de pessoal, versa o art. 18 da LRF:



Câmara Municipal de Campo Limpo Paulista

Art. 18. Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como despesa total com pessoal: o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência.

§ 1º Os valores dos contratos de terceirização de mão-de-obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos serão contabilizados como "Outras Despesas de Pessoal".

§ 2º A despesa total com pessoal será apurada somando-se a realizada no mês em referência com as dos 11 (onze) imediatamente anteriores, adotando-se o regime de competência, independentemente de empenho.

§ 3º Para a apuração da despesa total com pessoal, será observada a remuneração bruta do servidor, sem qualquer dedução ou retenção, ressalvada a redução para atendimento ao disposto no art. 37, inciso XI, da Constituição Federal.

7. Acerca das vedações atinentes à despesa com pessoal, tem-se a redação do art. 21, LRF, abaixo com nosso grifo:

Art. 21. É nulo de pleno direito:

I - o ato que provoque aumento da despesa com pessoal e não atenda:

a) às exigências dos arts. 16 e 17 desta Lei Complementar e o disposto no inciso XIII do caput do art. 37 e no § 1º do art. 169 da Constituição Federal; e

b) ao limite legal de comprometimento aplicado às despesas com pessoal inativo;

II - o ato de que resulte aumento da despesa com pessoal nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores ao final do mandato do titular de Poder ou órgão referido no art. 20;

III - o ato de que resulte aumento da despesa com pessoal que preveja parcelas a serem implementadas em períodos posteriores ao final do mandato do titular de Poder ou órgão referido no art. 20;

IV - a aprovação, a edição ou a sanção, por Chefe do Poder Executivo, por Presidente e demais membros da Mesa ou órgão decisório equivalente do Poder Legislativo, por Presidente de Tribunal do Poder Judiciário e pelo Chefe do Ministério Público, da União e dos Estados, de norma legal contendo plano de alteração, reajuste e reestruturação de carreiras do setor público, ou a edição de ato, por esses agentes, para nomeação de aprovados em concurso público, quando:

a) resultar em aumento da despesa com pessoal nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores ao final do mandato do titular do Poder Executivo; ou

b) resultar em aumento da despesa com pessoal que preveja parcelas a serem implementadas em períodos posteriores ao final do mandato do titular do Poder Executivo.

§ 1º As restrições de que tratam os incisos II, III e IV:



Câmara Municipal de Campo Limpo Paulista

I - devem ser aplicadas inclusive durante o período de recondução ou reeleição para o cargo de titular do Poder ou órgão autônomo; e

II - aplicam-se somente aos titulares ocupantes de cargo eletivo dos Poderes referidos no art. 20.

§ 2º Para fins do disposto neste artigo, serão considerados atos de nomeação ou de provimento de cargo público aqueles referidos no § 1º do art. 169 da Constituição Federal ou aqueles que, de qualquer modo, acarretem a criação ou o aumento de despesa obrigatória.

8. Nesta senda, desde já se tem como injustificado o pleito de urgência do PLC, já que, a rigor do estabelecido pela LRF, é vedado ao Chefe do Executivo a nomeação de novos Assistentes Técnicos Jurídicos até o fim de seu mandato, não havendo razão para o encurtamento do debate quanto a proposição.

9. Ato contínuo, tormentosa é a questão referente ao aumento de despesa com pessoal. Embora trate o PLC do aumento de vagas para posterior preenchimento via concurso público, sem implicação financeira imediata, não se pode descuidar da *mens legis* – isto é, da intenção na confecção da lei – ostentada pela LRF, que busca chancelar situação fiscal estável e previsível ao novo titular de mandato eletivo.

10. Deste modo, é digno de nota o fato de a mera criação de vagas para nomeação posterior não ser capaz de elidir o intento da norma mencionada. Isto porque, independentemente do período em que realizado o preenchimento da vaga, o incremento da despesa será o nascedouro da própria Lei, já que, exemplificativamente, tem-se o fato de que se tem organização administrativa parcialmente comprometida no iniciar da nova gestão executiva.

11. Não se nega, contudo, que tal visão ora defendida é minoritária quando considerado o entendimento do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCE/SP), que veda o aumento da despesa com pessoal a partir da proporcionalidade dos índices anteriores à despesa. Versa o Manual de Gestão Financeira de Prefeituras e Câmaras Municipais com as regras do último ano de mandato e da legislação eleitoral (p. 80):

Ademais, há de se enfatizar que, sob a LRF, a despesa de pessoal é sempre um número percentual, obtido do confronto de 12 meses desse gasto com 12 meses de receita corrente líquida. Então, incrementar tal dispêndio é o mesmo que elevar sua taxa em face da verificada no mês que precede os 180 dias da norma: o de junho.



Câmara Municipal de Campo Limpo Paulista

De toda sorte e por medida de cautela, recomenda-se que, nos últimos 180 dias, um inevitável aumento do gasto laboral seja compensado, de pronto, com cortes em outras rubricas de pessoal [...].

12. Assim, e em síntese, tem-se – salvo melhor juízo – que o aumento das vagas pretendidas dentro do período de 180 dias anteriores ao fim do mandato pode caracterizar aumento com gastos de pessoal, o que se desvela patentemente ilegal, nos termos da fundamentação acima.

13. Ao cabo, duas observações hão de ser feitas: **(a)** deve-se perquirir o atendimento do PLC ao disposto no art. 21, I, “b”, da LRF, já que a documentação apresentada anexa nada dispõe quanto às despesas com inativos; e **(b)** há necessidade de maiores esclarecimentos quanto a eventual aumento de despesa com pessoal no período de vedação legal, independentemente da adoção do critério proporcional balizado pelo TCE/SP ou pelo caractere puramente nominal – i. e. de aumento de despesa independentemente do incremento da receita corrente líquida ou diminuição do numerário dispendido na folha de pagamento de pessoal.

b) Da Lei n. 9.504/97

14. Passando à análise do PLC quanto aos termos da legislação eleitoral, impende a colação do art. 73 da Lei n. 9.504/97:

Art. 73. São proibidas aos agentes públicos, servidores ou não, as seguintes condutas tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais:

[...]

V - nomear, contratar ou de qualquer forma admitir, demitir sem justa causa, suprimir ou readaptar vantagens ou por outros meios dificultar ou impedir o exercício funcional e, ainda, ex officio, remover, transferir ou exonerar servidor público, na circunscrição do pleito, nos três meses que o antecedem e até a posse dos eleitos, sob pena de nulidade de pleno direito, ressalvados:

- a) a nomeação ou exoneração de cargos em comissão e designação ou dispensa de funções de confiança;
- b) a nomeação para cargos do Poder Judiciário, do Ministério Público, dos Tribunais ou Conselhos de Contas e dos órgãos da Presidência da República;
- c) a nomeação dos aprovados em concursos públicos homologados até o início daquele prazo;



Câmara Municipal de Campo Limpo Paulista

d) a nomeação ou contratação necessária à instalação ou ao funcionamento inadiável de serviços públicos essenciais, com prévia e expressa autorização do Chefe do Poder Executivo;

e) a transferência ou remoção ex officio de militares, policiais civis e de agentes penitenciários;

[...]

§ 1º Reputa-se agente público, para os efeitos deste artigo, quem exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nos órgãos ou entidades da administração pública direta, indireta, ou fundacional.

15. Como posto, veda-se a nomeação, contratação ou qualquer outra forma de contratação nos três meses que antecedem o pleito eleitoral, o que fulmina a pretensão de urgência do Projeto.

16. Embora não traga a lei a vedação à criação de vagas, deve o PLC ser objeto de maiores discussões, além de necessários esclarecimentos junto a esta Casa quanto à razão para a inauguração de novos postos públicos em regime de urgência sem que o Executivo possa, nos vindouros meses, realizar qualquer contratação de pessoal.

17. Há de se indagar, deste modo, na deliberação quanto ao mérito da proposta – função dos Edis, respeitada a soberania do Plenário –, qual é o intento do Poder Executivo em criar vagas, sob o regime de urgência, sabendo que não poderá as prover até às eleições – ou até o fim do ano, considerando-se o texto da LRF.

18. Indica-se, quanto ao disposto no parágrafo anterior, a pontual atuação das Comissões competentes, a fim de diligenciar junto ao Executivo a efetiva motivação para a apresentação do PLC em período onde a contratação de pessoal é ostensivamente vedada pela Lei Eleitoral e pela citada LRF¹.

c) Do atual quadro de vagas de Assistente Técnico Jurídico

19. Inicialmente, há de se estabelecer um pequeno introito quanto às vagas do cargo que se pretende aumentar: **(a)** por intermédio da Lei Complementar (LC) n. 213/03 foi criado o cargo referido, com 02 (duas) vagas para provimento; **(b)** a LC n. 611/23 ampliou o número

¹ Veja-se, a este respeito, que o impacto orçamentário e financeiro apresentado junto ao PLC traz a previsão de aumento com a ampliação das vagas já a partir de julho de 2024, o que legalmente não se sustenta.



Câmara Municipal de Campo Limpo Paulista

de vagas para 04 (quatro), com a LC n. 615/23 especificando as atribuições do cargo; (c) foi realizado concurso público (Edital n. 03/23) para provimento das vagas, ofertando-se tão somente 01 (uma) posição para o cargo referido.

20. Pretende-se, diante o exposto, que o cargo de Assistente Técnico Jurídico possua 08 (oito) vagas, nomeando-se os atuais aprovados no concurso público vigente, tudo nos termos da Mensagem n. 20, que acompanha o PLC.

21. É circunstância digna de nota o fato de o PLC ser justificado com base em pretensão aumento do serviço, quando, na abertura do certame, ainda existiam vagas a serem providas. Natural seria, diante da necessidade do labor, que o concurso público trouxesse apenas o cadastro de reserva, não havendo informações quanto a eventual prova de admissão anterior – se vencida ou inexistente, por exemplo.

22. Há de se destacar o fato de que o Supremo Tribunal Federal (STF) possui entendimento sobre a matéria ora versada. Dispõe o Tema 784:

O surgimento de novas vagas ou a abertura de novo concurso para o mesmo cargo, durante o prazo de validade do certame anterior, não gera automaticamente o direito à nomeação dos candidatos aprovados fora das vagas previstas no edital, ressalvadas as hipóteses de preterição arbitrária e imotivada por parte da administração, caracterizada por comportamento tácito ou expresso do Poder Público capaz de revelar a inequívoca necessidade de nomeação do aprovado durante o período de validade do certame, a ser demonstrada de forma cabal pelo candidato. **Assim, o direito subjetivo à nomeação do candidato aprovado em concurso público exsurge nas seguintes hipóteses:** I – Quando a aprovação ocorrer dentro do número de vagas dentro do edital; II – Quando houver preterição na nomeação por não observância da ordem de classificação; **III – Quando surgirem novas vagas, ou for aberto novo concurso durante a validade do certame anterior, e ocorrer a preterição de candidatos de forma arbitrária e imotivada por parte da administração nos termos acima.**

23. Tem-se, deste modo, que surgirá aos candidatos aprovados verdadeiro direito subjetivo à nomeação, o que demanda análise mais acurada na apreciação do presente PLC. Nesta senda, deve-se pontuar que o incremento das vagas pretendidas há de ser sopesado com a eventual circunstância da não nomeação, sem que, novamente, o Executivo tenha demonstrado cabal observância à LRF, o que poderia impactar a própria relação de proporcionalidade entre o numerário dispensado aos servidores ativos e o dispêndio com os inativos.



Câmara Municipal de Campo Limpo Paulista

24. Há, mais uma vez, necessidade de maiores esclarecimentos por parte do Paço Municipal, sendo incumbência das competentes Comissões a obtenção de maiores informações para o escoreito trâmite do PLC, sem prejuízo da efetiva análise de seu mérito, que deve ser regularmente instruída com documentos não apresentados junto do Projeto.

III – CONCLUSÃO

17. Pelo exposto, **opina-se** pela constitucionalidade e parcial ilegalidade do Projeto de Lei Complementar n. 787/24, devendo o Executivo **(a)** informar a pretensão – ou não – de nomeação dos aprovados no período vedado pela legislação fiscal e eleitoral; **(b)** colacionar instrumento que demonstre a relação de proporcionalidade da folha de pagamento dos ativos e inativos, na forma do art. 21, I, “b”, da LRF.

18. **Sugere-se** que as Comissões Permanentes perquiram o efetivo planejamento do proponente, indagando os responsáveis quanto a **(a)** possibilidade de nomeação em período vedado; **(b)** necessidade de adequação do Projeto aos ditames da LRF; e **(c)** efetivo planejamento da Administração na contratação de novos servidores, notadamente na aparente desconformidade no número de vagas ofertadas no último concurso público.

19. **Indica-se**, por fim, o encaminhamento deste PLC às Comissões de Justiça e Redação e Finanças, Contas e Orçamento, tudo na forma dos arts. 48, I e 49, § 1º, III, do Regimento Interno, pontuando-se que eventual aprovação do Projeto deverá se dar por maioria absoluta de votos, na forma do art. 188, V, do instrumento regimental.

20. Por oportuno, sublinhe-se que a presente apreciação tomou por base as peças constantes dos autos e restringiu-se aos aspectos jurídicos.

É o parecer.

Campo Limpo Paulista, 21 de junho de 2024.

Douglas Maranhão Marques
Procurador Jurídico
OAB/SP n. 378.044