

PROCURADORIA JURÍDICA DO PODER LEGISLATIVO MUNICIPAL DE PEDRO LEOPOLDO

PARECER JURÍDICO: 105/2011

ASSUNTO: PROJETO DE LEI N.º 091/2011, QUE "ALTERA A LEI MUNICIPAL 3.115, DE 19 DE OUTUBRO DE 2009, ALTERADA PELA LEI N.º 3.247, DE 23 DE SETEMBRO DE 2011, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS".

COMISSÕES COMPETENTES: JUSTIÇA E REDAÇÃO, FINANÇAS PÚBLICAS E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

I - DA PROPOSTA DE LEI

1. O Prefeito Municipal de Pedro Leopoldo, Sr. Marcelo Jerônimo Gonçalves, encaminhou a esta casa legislativa o presente projeto de Lei ordinária, visando alterar a lei municipal 3.115, de 19 de outubro de 2009, que dispõe sobre a estrutura administrativa da Prefeitura Municipal de Pedro Leopoldo.

2. De acordo com o art. 1.º da proposta vergastada, estão sendo alterados os artigos 6.º e 7.º da norma municipal em comento, acrescentado-se outras unidades gerenciais e divisões na estrutura Administrativa da Prefeitura Municipal de Pedro Leopoldo com vista a consolidar as alterações funcionais já introduzidas no ordenamento municipal.

3. O projeto está acompanhado de exposição de motivos, segundo a qual "*Tratam-se de alterações estruturais pontuais e que tem por objetivo adequar o desempenho das políticas públicas finalísticas.*

II - DO FUNDAMENTO

1. A Administração Pública Moderna vem caracterizando-se pela busca de racionalização da sua estrutura e eficiência por parte dos órgãos que a compõem, visando dar cabo ao interesse público inerente ao seu mister, o que infelizmente nem sempre ocorre em todos os entes públicos brasileiros. Trata-se fundamentalmente de um processo de mudança de mentalidade que vem ocorrendo no país e que certamente tem contribuído para a construção de um novo perfil da Administração Pública, de modo a fazê-la atuar com planejamento e efetividade.

2. Destarte, sob esta nova ótica administrativa, não se pode negar a importância da definição da Estrutura Administrativa dos Entes Federados, uma vez que ela constitui o cerne da própria Administração e, por seu intermédio, torna-se possível imprimir mais racionalidade à sua atuação, sem comprometer a conformação dela aos princípios basilares da Administração Pública.

3. A propósito, a Constituição Federal brasileira, no art. 37, *caput*, estabelece normas de caráter principiológico às quais se vinculam as ações da Administração Pública, além da legislação ordinária que as minudencia nas várias esferas do poder executivo, respeitadas as competências próprias de cada qual, a saber:

Art. 37. 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 (...)

4. A Lei Orgânica Municipal de Pedro Leopoldo, por sua vez, reproduz no âmbito local a mesma regra, como se vê da redação dos seus artigos 28, caput e 29, a seguir transcritos:

Art. 28 - A Administração Pública Municipal é o conjunto de órgãos e recursos materiais, financeiros e humanos aplicados à execução das decisões de governo local.

Art. 29 - A administração pública direta e indireta de qualquer dos poderes do Município obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, razoabilidade e eficiência.

5. Veja-se, portanto, que a Administração Pública local tem uma conformação principiológica idêntica à prevista no texto constitucional, e não poderia ser diferente, destacando-se, entretanto, no caso da Lei Orgânica Municipal, o princípio da razoabilidade, que inova em relação aos prescritos na norma Magna, o que não altera a sua vinculação aos princípios basilares da Administração Pública nela esculpido, até porque, mesmo não estando este último disposto ali de forma expressa, sua aplicação já se faz notar no cotidiano da prática administrativa, como resultado inclusive de sua previsão no novel rol dos princípios gerais de Direito.

6. Como se não bastassem os princípios estruturantes da Administração Pública, o §2º, inciso II do art. 2º da LOM, ao dispor sobre a autonomia política do Município enquanto ente federado, é expresso em facultar-lhe organizar a Administração Pública Local de modo a atender às demandas populares, a saber:

**§ 2º - A autonomia política do Município é atributo que lhe confere:
(...)**

II - a faculdade para elaborar as suas próprias leis, dispondo sobre sua organização administrativa, sobre a forma de satisfação das demandas de seu povo e sobre os demais temas de sua competência;

7. Neste diapasão, vimos de ver que ao Chefe do Poder Executivo Municipal compete dispor sobre a Organização Administrativa do Município, o que segundo dispõe a Lei Orgânica Municipal, no seu art. 69,§ 2.º,I, "a", deve ser exercido privativamente, não competindo a outro poder imiscuir-se em tal mister, sob pena de quebra do princípio da separação e harmonia entre os poderes (art. 61,§ 1.º,I e II da CF/88).

8. Entretanto, a par da competência privativa acima destacada, para uma (re) definição da Estrutura Administrativa torna-se *"importante agrupar as atividades e os serviços públicos das Prefeituras, considerando as características e peculiaridades de cada Município e as atividades que possuem afinidades entre si, a fim de que se tenha uma estrutura administrativa adequada"* ¹.

¹ Um exemplo típico de estrutura administrativa é a que apresentamos a seguir:
Em termos gerais uma estrutura administrativa pode ser enfocada segundo quatro níveis:

- a) nível de aconselhamento;
- b) nível de administração geral;
- c) nível de administração específica;
- d) nível de desconcentração administrativa.

a) Nível de aconselhamento

Tem a finalidade de auxiliar o chefe do executivo no processo decisório.

1. Assessoria de Gabinete: Auxilia e representa o Prefeito Municipal em suas atribuições legais e atividades oficiais, assim como em suas funções administrativas, políticas, sociais, de cerimonial, de relações públicas, culturais, desportivas, de comunicação e divulgação, etc.

2. Assessoria Jurídica: Cabe à assistência jurídica do Prefeito a emissão de pareceres, a defesa dos direitos e interesses do Município, a elaboração de contratos, projetos de lei e estudos de natureza jurídica com vistas à atualização da legislação municipal.

b) Nível de administração geral

Executam as tarefas de apoio administrativo-financeiro, visando auxiliar os demais, a fim de atingirem os seus objetivos

1. Secretaria de Administração: Centraliza as atividades relacionadas com o sistema de pessoas, material, administração de bens patrimoniais, correspondências, elaboração de atos, preparação de processos, lavratura de contratos, registro e publicação de leis, decretos, portarias, assentamento dos atos e fatos relacionados com a vida funcional dos servidores e outras atividades afins.

9. Ora, não obstante a justificativa do executivo de que pretende racionalizar a administração com a presente alteração, bem como torná-la mais eficiente, nota-se que a pretendida mudança da organização administrativa da Prefeitura Municipal de Pedro Leopoldo, parece-nos não se prestar efetivamente ao escopo desejado, mostrando-se muito mais como uma mudança superficial do que de fundo, até porque o cerne da estrutura vigente permanece inalterado, não apresentando a proposta em apreciação, do ponto de vista da racionalidade da administração, qualquer inovação de peso capaz de alterar sua dinâmica.

10. Portanto, por mais que o propositor tente imputar à matéria o caráter reformador capaz de imprimir maior eficiência à atuação da

2. Secretaria da Fazenda: Compete a ela realizar os programas financeiros, a elaboração da proposta orçamentária, os controles orçamentários e patrimonial, o processo contábil da receita e da despesa, a aplicação das leis fiscais e todas as atividades relativas a lançamentos de tributos e arrecadação das rendas municipais, fiscalização dos contribuintes, recebimento, guarda e movimentação de bens, valores e outras atividades correlatas.

c) Nível de administração específica

São os que desenvolvem as atividades fim do setor público municipal, como por exemplo: os serviços de construção e conservação de obras públicas municipais, aprovação e licenciamento do parcelamento do solo urbano e das edificações particulares, desenvolvimento das atividades na área de educação, cultura e recreação.

1. Secretaria de Obras: Compete o planejamento territorial, elaborar programas, projetos e executar obras de infra-estrutura e serviços públicos nos meios urbanos e rurais como: arborização, iluminação, trânsito, transporte coletivo, abastecimento, cemitérios, construção e conservação de prédios públicos, elaborar e executar projetos especiais na área de moradias populares, bem como executar outras tarefas afins.

2. Secretaria de Educação e Cultura: Compete executar a política, projetos e programas educacionais, culturais e desportivos no município, elaborar planos e projetos educacionais para o atendimento e aprimoramento das necessidades básicas do ensino no âmbito municipal.

3. Secretaria da Indústria, Comércio e Turismo: Compete coordenar programas e projetos para o desenvolvimento e o incremento de atividades industriais, comerciais e turísticas no município, promover atividades voltadas para o fortalecimento do turismo local e regional, estimular a realização de eventos e promoções turísticas de caráter cívico, folclórico e popular.

4. Secretaria da Saúde: Desenvolver planos e programas voltados para a melhoria da qualidade de vida da população em geral, especialmente da comunidade carente, erradicar as doenças endêmicas através de programas de educação e orientação nas áreas da saúde pública e higiene pessoal e família.

5. Outras Secretarias: A implementação de outras secretarias irá depender das características e peculiaridades de cada município. Ex.: Sec. de Meio Ambiente, Sec. de Turismo, Sec. da Agricultura, Sec. de Minas e Energia, Sec. para Assuntos de Integração do Cone Sul. (José Alberto Silva Rappeti. Bacharel em Administração de Empresas (resumo do trabalho de conclusão de curso)

Administração Pública Municipal, não é o que reflete o conteúdo do projeto em epígrafe quanto à formatação dos órgãos que integram a nova estrutura administrativa.

11. Por sua vez, a Lei de Responsabilidade Fiscal exige a adequação orçamentária das despesas oriundas do ato de criação de novos órgãos na estrutura da Administração Pública Municipal, principalmente no que diz respeito à estimativa de impacto orçamentário-financeiro da despesa durante o exercício de 2011 e da declaração do ordenador de despesa da existência de sua adequação orçamentária. É o que dispõe a Lei Complementar 101/00 a respeito, na dicção de seus artigos 15, 16 e 17 do referido instrumento².

² Art. 15. Serão consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público a geração de despesa ou assunção de obrigação que não atendam o disposto nos artigos 16 e 17.

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.

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.

§ 1º Os atos que criarem ou aumentarem despesa de que trata o caput deverão ser instruídos com a estimativa prevista no inciso I do artigo 16 e demonstrar a origem dos recursos para seu custeio.

§ 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 artigo 4º, devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, ser compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa.

12. Neste sentido, os artigos 15, 16 e 17 do referido instrumento são taxativos em restringir a criação, expansão e aperfeiçoamento de ação governamental que acarretem aumento de despesa, devendo o gestor tomar precauções de modo a assegurar o equilíbrio financeiro dos gastos públicos.

13. A propósito da exigência da estimativa de impacto orçamentário-financeiro e da declaração do ordenador de sua adequação com as peças orçamentárias, oportuna a transcrição das lições constantes da obra Lei de Responsabilidade Fiscal, sob a coordenação do Prof. Flávio da Cruz, *“in verbis”* :

O principal objetivo das restrições descritas no art. 16 indica a intenção de impedir que empenhos, licitações, autorização de fornecimento de bens e serviços, ordem de serviço para início da execução de obras e também a desapropriação, constitucionalmente amparada, de imóveis urbanos proliferem e comprometem o equilíbrio orçamentário.

(...)

A exigência de declaração formal de adequação diante do PPA e da LDO, além da lei orçamentária anual, cria o comprometimento direto do ordenador pelo rigoroso acompanhamento do aumento de despesas. Como decorrência, o gerenciamento orçamentário e financeiro tem mais um elemento de checagem obrigatória antes de emitir qualquer empenho ou autorizar movimentações financeiras: verificar se implica ou não aumento de despesa.

14. Compulsando os autos do Processo Legislativo em referência, nota-se que fora apresentado pelo proponente estimativa de impacto orçamentário-financeiro, bem como declaração de adequação orçamentária, ambas previstas no arts. 16, I e II, e §1º do art. 17 da LRF.

15. Portanto, nota-se que a proposta legislativa em testilha cumpre integralmente com os requisitos de constitucionalidade e legalidade no que pertine à matéria administrativa e orçamentária, sem prejuízo

das ressalvas apontadas anteriormente quanto à ausência de uma maior racionalidade da estrutura administrativa local.

16. Por outro lado, do ponto de vista da técnica legislativa, faz-se necessária a adequação da articulação do texto, segundo dispõe a LC 95/98. É que a mesma não obedece ao que prescreve o decreto nº 4.176, de 28 de março de 2002, que regulamenta a matéria, a saber:

16.1. o texto traz a aposição de hífen após o numeral do artigo, o qual, na verdade, deve ser seguido de ponto;³

16.2. a subdivisão do texto em artigos, incisos, itens e alíneas não obedece à regra da LC 95-98, devendo ser adequado ao que está disposto no art. 10 do referido estatuto⁴;

16.3. a cláusula revocatória do art. 2.º deverá citar expressamente a legislação revogada, por força do que dispõe o art. 9.º da LC 95-98;⁵ outrossim, deverá ser observado o disposto no art. 12, III, “d”, da LC

³ Art. 22. Os textos dos projetos de ato normativo observarão as seguintes regras:
I - a unidade básica de articulação é o artigo, indicado pela abreviatura "Art.", seguida de numeração ordinal até o nono e cardinal, acompanhada de ponto, a partir do décimo;

⁴ Art. 10. Os textos legais serão articulados com observância dos seguintes princípios:
I - a unidade básica de articulação será o artigo, indicado pela abreviatura "Art.", seguida de numeração ordinal até o nono e cardinal a partir deste;
II - os artigos desdobrar-se-ão em parágrafos ou em incisos; os parágrafos em incisos, os incisos em alíneas e as alíneas em itens;
III - os parágrafos serão representados pelo sinal gráfico "\$", seguido de numeração ordinal até o nono e cardinal a partir deste, utilizando-se, quando existente apenas um, a expressão "parágrafo único" por extenso;
IV - os incisos serão representados por algarismos romanos, as alíneas por letras minúsculas e os itens por algarismos arábicos;
V - o agrupamento de artigos poderá constituir Subseções; o de Subseções, a Seção; o de Seções, o Capítulo; o de Capítulos, o Título; o de Títulos, o Livro e o de Livros, a Parte;
VI - os Capítulos, Títulos, Livros e Partes serão grafados em letras maiúsculas e identificados por algarismos romanos, podendo estas últimas desdobrar-se em Parte Geral e Parte Especial ou ser subdivididas em partes expressas em numeral ordinal, por extenso;
VII - as Subseções e Seções serão identificadas em algarismos romanos, grafadas em letras minúsculas e postas em negrito ou caracteres que as coloquem em realce;
VIII - a composição prevista no inciso V poderá também compreender agrupamentos em Disposições Preliminares, Gerais, Finais ou Transitórias, conforme necessário.

⁵ Art. 9º A cláusula de revogação deverá enumerar, expressamente, as leis ou disposições legais revogadas. ([Redação dada pela Lei Complementar nº 107, de 26.4.2001](#))

95-98, para fins da elaboração da proposição após a votação do Projeto de Lei.⁶

17. Deste modo, deverá a articulação ser reestruturada, nos termos preconizados pela indigitada Lei Complementar, recomendando-se à Comissão de Justiça e Redação proceda-se às mudanças necessárias à conformação do texto ao que está disposto na norma.

III - CONCLUSÃO:

1. Isto posto, s.m.j., esta assessoria é de parecer favorável ao regular trâmite do projeto de Lei 091/2011 nesta Casa, pelas razões de ordem constitucional e legal acima destacadas, recomendando-se tão somente que haja uma melhor estruturação dos órgãos que integrarão a Secretaria criada, a fim de otimizar a sua atuação institucional. Outrossim, que se proceda à correção de ordem técnico-legislativa consignada no item 16 deste parecer

2. Inobstante a ressalva anterior, caso decidam os vereadores pela aprovação do projeto sem que se altere o conteúdo da proposta, sua aprovação dependerá do voto da maioria dos membros da Câmara, nos termos do §2º,VI do art. 70 da LOM, apurados de forma nominal, conforme dispõe o art. 148, I do Regimento Interno da Câmara Municipal de Pedro Leopoldo.

É o parecer.

Pedro Leopoldo, 14 de dezembro de 2011.

⁶ Art. 12[...]

III – [...]

d) é admissível a reordenação interna das unidades em que se desdobra o artigo, identificando-se o artigo assim modificado por alteração de redação, supressão ou acréscimo com as letras 'NR' maiúsculas, entre parênteses, uma única vez ao seu final, obedecidas, quando for o caso, as prescrições da alínea "c". ([Redação dada pela Lei Complementar nº 107, de 26.4.2001](#))

Rubens Alves Ferreira

Advogado da Câmara Municipal de Pedro Leopoldo