CÂMARA MUNICIPAL DE CONSELHEIRO LAFAIETE/MG Fls 25

PARECER Nº 137/2022

Projeto de Resolução nº 002/2022

De autoria de todos os Senhores Vereadores, o anexo Projeto de Resolução ***Altera a Resolução nº 08, de 28 de setembro de 1994, que "Dispõe sobre o Quadro de Pessoal e o Plano de Cargos e Salários dos Servidores da Câmara Municipal de Conselheiro Lafaiete", criando vagas, e dá outras providências.***

A proposta de Resolução se encontra devidamente acompanhada de justificativa, fls. 07 e 08, e está acompanhada de documentos de fls. 09 a 24.

É o relatório.

PARECER

A proposta em estudo se nos afigura revestida da condição de legalidade no que concerne à competência (art. 13, X), e quanto à iniciativa, que é exclusiva dos membros da Câmara Municipal (art. 43, II), sendo os dispositivos relacionados pertencentes à Lei Orgânica do Município de Conselheiro Lafaiete.

Em relação à iniciativa, temos que a mesma é privativa da Mesa Diretora da Câmara Municipal, nos termos do disposto no artigo 213, inciso III do Regimento Interno.

A proposta de Resolução em análise objetiva reestruturar o Quadro de Pessoal da Câmara Municipal, notadamente no que diz respeito à criação de 13 (treze) vagas de Assessor Parlamentar I, de provimento comissionado e recrutamento amplo, para assessoramento aos Senhores Vereadores, visando dar maior estrutura aos vereadores para o exercício de suas funções, mais precisamente no seu encargo de fiscalizador dos atos do Poder Executivo, conforme consta da justificativa de fls. 07/08.

1

CÂMARA MUNICIPAL DE CONSELHEIRO LAFAIETE/MG
Fls 26

Consequência do princípio basilar da independência e harmonia entre os Poderes, consagrado pela Constituição da República em seu art. 2º, é a competência outorgada às Casas do Congresso Nacional para *"dispor sobre sua organização, funcionamento, polícia, criação, transformação ou extinção dos cargos, empregos e funções de seus serviços, e a iniciativa de lei para fixação da respectiva remuneração, observados os parâmetros estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias"* (arts. 51, IV e 53, XIII). Estende-se essa regra a todas as esferas federativas, por força do princípio hermenêutico da simetria das formas.

Logo, dispõe o Poder Legislativo de plena autonomia administrativa e financeira para deliberar sobre a sua organização interna da forma como melhor lhe aprouver, devendo, apenas, obediência aos princípios de ordem constitucional, bem como às normas gerais sobre contratação e finanças públicas. Constitui, então, prerrogativa sua estabelecer, dentre outros assuntos, a estrutura de sua direção e dos seus serviços auxiliares.

Além disso, é sabido que as atividades no serviço público, consideradas como de atuação própria do Estado devem ser desempenhadas por seus agentes públicos administrativos, isto é, servidores investidos em cargos públicos, consoante o disposto no art. 37, II da Constituição da República.

Neste ponto, cumpre deixar consignado que o Poder Legislativo Municipal, representado pela Câmara Municipal dos Vereadores, é detentor do dever-poder de auto-organização e está obrigado a observar o Princípio da Simetria no que tange à esfera estadual e federal.

Conforme art. 51, inciso IV, e art. 52, inciso XIII, todos da Constituição da República Federativa do Brasil, compete privativamente à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal:

> *"dispor sobre sua organização, funcionamento, política, criação, transformação ou extinção de cargos, empregos e funções de seus serviços, e a iniciativa de lei para fixação da respectiva*

CÂMARA MUNICIPAL DE CONSELHEIRO LAFAIETE MG
Fls 27

remuneração, observando os parâmetros estabelecidos na Lei de diretrizes orçamentárias."

Semelhante teor encontramos no art. 48 da Constituição da República Federativa do Brasil ao dispor acerca do Congresso Nacional:

> *"Art. 48 - Cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, não exigida esta para o especificado nos arts. 49, 51 e 52, dispor sobre todas as matérias de competência da União, especialmente sobre:*
> *(...)*
> *X - criação, transformação e extinção de cargos, empregos e funções públicas, observado o que estabelece o art. 84, VI, b;"*

Nessa esteira, o Poder Legislativo, no mister de sua auto-organização, cria cargos e funções, institui classes e carreiras, faz provimentos e lotações, estabelece vencimentos de seus servidores, segundo suas conveniências administrativas e possibilidades financeiras, obedecidas as *regras constitucionais* a respeito. Para os servidores do Poder Legislativo, tem-se a Resolução como meio de estabelecer seu respectivo Plano de Cargos, Carreiras e Salários (PCCS).

Conforme se vê, a proposta de Resolução que ora se analisa, objetiva a criação de cargo de Assessor Parlamentar, denominado Assessor Parlamentar I, com 13 (treze) vagas, com natureza de chefe de gabinete, além de alterar as atribuições do cargo de Assessor Parlamentar, já previstas na Resolução nº 08, de 28 de setembro de 1994, que se pretende alterar.

Neste ponto, cabe registrar também que a proposta de Resolução ora analisada não observou a melhor técnica legislativa, posto que em seu artigo 4º ao mencionar a alteração do Anexo III da Resolução nº 08, de 28 de setembro de 1994, há um equivoco dos autores da proposta, já que tal anexo dispõe sobre os cargos de provimento efetivo da Câmara Municipal. Assim, tal alteração

CÂMARA MUNICIPAL DE CONSELHEIRO LAFAIETE/MG
Fls 28

deveria se dar no Anexo IV, que trata dos cargos de provimento comissionado. Já o artigo 5º da proposta se refere à aplicação da "lei", estando presente em um projeto de "resolução".

Contudo, tratando-se da criação de cargo comissionado, há de se observar que algumas das funções arroladas para o mesmo refogem àquelas de direção, chefia e assessoramento, violando a parte final do art. 37, V, da Constituição da República Federativa do Brasil.

Ainda acerca da questão da criação do cargo de Assessor Parlamentar I, é preciso atentar à questão do postulado da proporcionalidade dos cargos comissionados e, neste ponto, são cabíveis as considerações que passamos a aduzir.

Ante os princípios constitucionais que devem reger a atuação da Administração Pública, insertos no art. 37, caput, da Constituição da República Federativa do Brasil, o inciso II deste mesmo dispositivo constitucional estabelece a exigência de concurso público para o provimento de cargos ou empregos públicos. Dentre as exceções possíveis a tal exigência, temos a dos cargos em comissão, que são de livre nomeação e exoneração e destinam-se tão somente às atribuições de direção, chefia e assessoramento.

4

No entanto, exatamente por configurar uma exceção à regra do concurso público para provimento de cargos, a Constituição da República Federativa do Brasil estabeleceu em seu art. 37, inciso V, que os cargos em comissão deverão ser preenchidos por servidores de carreiras, isto é, concursados, nos casos, condições e percentuais mínimos previstos em lei. Trata-se de regra extremamente salutar e moralizadora introduzida pela Emenda Constitucional nº 19/1998.

Relativamente ao dispositivo ora analisado, vale ainda asseverar que a referida modificação no bojo do texto constitucional pela Emenda Constitucional nº 19/1998, que também introduziu expressamente o princípio da eficiência no caput do art. 37, pretende materializar este princípio ao

CÂMARA MUNICIPAL DE CONSELHEIRO LAFAIETE/MG
Fls 29

garantir e reconhecer que os cargos de direção, chefia e assessoramento devem ser, em determinado percentual, providos por servidores efetivos em virtude da necessidade de conhecimentos técnicos.

Feitas estas considerações, temos que a proporcionalidade nos cargos comissionados tanto com relação ao número dos cargos efetivos, quanto com relação à quantidade de servidores efetivos designados para o desempenho dos cargos comissionados, não necessariamente corresponde à idêntica quantidade de cargos ou à uma percentagemdeterminada. Tal avaliação deve se dar à luz do caso concreto, à luz das necessidades do órgão, do vulto de suas atividades e estrutura, com razoabilidade.

Neste ponto, vale trazer a lume as teses fixadas no âmbito do Supremo Tribunal Federal acerca da criação dos cargos comissionados no julgamento do RE nº 1.041.210, com repercussão geral reconhecida:

> *"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 em comissão devem estar descritas, de forma clara e objetiva, na própria lei que os instituir."*

5

Por derradeiro, não podemos deixar de mencionar que o mandato do Presidente da Câmara Municipal é anual, conforme consta do artigo 15 do Regimento Interno e, neste ponto, cabe observar que o art. 21, II, da Lei

CÂMARA MUNICIPAL DE CONSELHEIRO LAFAIETE MG
Fls 30

Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), com nova redação trazida pela Lei Complementar nº 173/2020, assevera ser **nulo de pleno direito** o ato que configure aumento de despesa com pessoal expedido nos 180 dias anteriores ao término do mandato do titular do respectivo Poder. Vejamos:

> *"Art. 21. É nulo de pleno direito:*
>
> *(...)*
>
> *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;"*

Mais especificamente com relação à caracterização do aumento de despesa, temos que as recentes alterações no art. 21 da LRF (efetuadas pela LC nº 173/2020, como ventilado) acenam no sentido de que o legislador encampou entendimento, já adotado em alguns Tribunais de Contas Estaduais, no sentido de que o ato que provoca aumento de despesa de pessoal abrange tanto a lei que cria a obrigação de despesa, como também o ato administrativo concreto que materializa a obrigação de despesa, isto é, a execução orçamentária.

Antes da alteração promovida pelo art. 7º da Lei Complementar nº 173/2020 à Lei Complementar nº 101/2000, havia abalizado entendimento, encampado pelo Tribunal de Contas da União (cf. Acórdão TCU nº 1106/2008, publicado em 06/11/2008) de que o ato de que resultava o aumento da despesa de pessoal consistia na lei ou norma criadora da despesa, e não propriamente no ato administrativo ou de gestão que materializa a despesa. Assim, a implementação de despesa que decorria automática e diretamente da lei, quando devidamente atendidas as exigências do art. 169, § 1º da Constituição da República Federativa do Brasil, bem como observados os princípios da razoabilidade, da proporcionalidade e da continuidade

Rua Assis Andrade, 540 - Centro - Conselheiro Lafaiete - CEP 36400-067 - (31) 3769-8100 / 3769-8103
E-mail: camara@conselheirolafaiete.mg.leg.br - Site: www.conselheirolafaiete.mg.leg.br

CÂMARA MUNICIPAL DE CONSELHEIRO LAFAIETE/MG
Fls 31

administrativa, se encontrava imune à vedação do art. 21, parágrafo único, em sua redação original.

No entanto, as alterações no art. 21 da Lei de Responsabilidade Fiscal acenam no sentido de que o legislador encampou entendimento, já adotado em alguns tribunais de contas estaduais, no sentido de que o ato que provoca aumento de despesa de pessoal abrange tanto a lei que cria a obrigação de despesa, como também o ato administrativo concreto que materializa a obrigação de despesa, isto é, a execução orçamentária.

A respeito do tema, são valiosos os comentários de Flávio C. de Toledo Jr e Sérgio Ciqueira Rossi[1], em pioneiro estudo realizado em 2002, quando ainda era muito recente a edição da Lei de Responsabilidade Fiscal:

> *"Reside no conceito de "aumento de despesa de pessoal" uma das polêmicas na inteligência do transcrito dispositivo. Defendem alguns tratar-se do aumento puramente nominal, em valores monetários, números absolutos, pois.*
>
> *(...)*
>
> *Ousamos nós, contudo, outra linha interpretativa, no sentido da relativização das cifras nominais, em fração da receita corrente líquida, vale dizer, o cotejo é percentual, baseado na taxa do mês que antecede o início do alcance da aludida regra. Dentro do período restringido e conforme as exceções admitidas na Lei Eleitoral (art. 73, V, "a" a "d"), tornam-se possíveis aumentos nominais no gasto de pessoal, desde que isso não implique percentual maior que o registrado no período-base da regra, o mês anterior aos 180 dias do final da gestão.*
>
> *(...)*

[1] R. TCU. Brasília, v. 33, n. 93, jul/set 2002."Aumento da despesa com pessoal nos 180 dias que ultimam os mandatos - uma análise sistemática do parágrafo único, artigo 21 da Lei de Responsabilidade Fiscal". Disponível em https:// revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/852

CÂMARA MUNICIPAL DE CONSELHEIRO LAFAIETE/MG
Fls 32

> *Para efeitos da Lei Complementar nº 101, de 2000, a despesa de pessoal é, sempre, uma proporção da receita corrente líquida. Assim o é no instrumento de verificação dos limites fiscais, o Relatório de Gestão Fiscal (art. 55, I, "a"). Também é dessa forma quando se freia tal dispêndio porque ultrapassado o limite prudencial (art. 22, § único) ou à época em que se detecta necessidade de cortes, uma vez ultrapassado o subteto máximo de cadaPoder (art. 22).*
>
> *Em suma, a apuração desse gasto relaciona sempre duas variáveis fazendárias: a despesa de pessoal de cada Poder e a receita corrente líquida de todo ente federado; se é assim sempre, a barreira em debate não poderia ser observada de maneira diversa.".*

Por conseguinte, o aumento de despesa, se dá no momento da edição da lei, bem como no momento da efetiva concessão da vantagem ou provimento do cargo.

8

Em assim sendo, no caso presente, em que o mandato do Chefe do Poder Legislativo irá se findar em 31 de dezembro do corrente ano, eventual alteração do plano de cargos e/ou provimento dos respectivos cargos/vagas criados, ou qualquer outro ato que implique aumento de despesa com pessoal, **somente poderia ocorrer até 4 de julho do corrente ano**, não sendo mais factível no presente momento.

Superada a questão da ilegalidade na criação dos cargos de Assessor Parlamentar, por representar clara ofensa ao disposto no artigo 21 da Lei de Responsabilidade Fiscal, conforme alhures demonstrado, temos que a proposição também não deverá prosperar, posto que o "Relatório de Impacto Orçamentário" juntado à proposição que ora se analisa, fls. 09 a 12, não observou os requisitos da Lei Complementar 101/2000, já que não se fez

CÂMARA MUNICIPAL DE CONSELHEIRO LAFAIETE/MG
Fls 33

acompanhar de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes além de não estar devidamente acompanhado de 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.

Outrossim, conforme demonstra o documento expedido pelo Setor Financeiro, fls. 17 a 24, em resposta a questionamentos apresentados por esta Procuradoria, restou claro que o documento que instrui a presente proposição de resolução e que fora intitulado "Relatório de impacto orçamentário", não considerou o impacto orçamentário-financeiro para os exercícios financeiros de 2023 e 2024, bem como não considerou as despesas com obrigações patronais, direitos e benefícios dos servidores. E conforme se vê do documento expedido pelo Setor Financeiro, tal impacto no orçamento da Câmara Municipal, considerando todas essas premissas, irá representar, observadas todas as despesas somadas, o seguinte: no exercício financeiro de 2022 o acréscimo de R$ 170.159,47 (cento e setenta mil, cento e cinquenta e nove reais e quarenta e sete centavos); no exercício financeiro de 2023 o acréscimo de R$ 723.241,73 (setecentos e vinte e três mil, duzentos e quarenta e um reais e setenta e três centavos); no exercício financeiro de 2024 o acréscimo de R$ 760.079,71 (setecentos e sessenta mil, setenta e nove reais e setenta e um centavos).

Ante todo o exposto, o Projeto de Resolução ora em análise não se afigura revestido da condição de legalidade, por estar em desacordo com a Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal, razão pela qual concluímos que a proposta legislativa analisada não deve prosperar.

CONCLUSÃO

CÂMARA MUNICIPAL DE CONSELHEIRO LAFAIETE MG Fls 34

Deve ser ouvida unicamente a Comissão de Legislação e Justiça, por se tratar de vício exclusivo de juridicidade e ilegalidade.

QUORUM

Maioria absoluta dos Vereadores (art. 213, §1º, do Regimento Interno).

TURNOS DE VOTAÇÃO

O Projeto deverá ser submetido a turno único de discussão e votação (art. 223, do Regimento Interno).

S.m.j., é o Parecer, sob censura.

CONSELHEIRO LAFAIETE, 08 DE SETEMBRO DE 2022.

10

GILCINÉA DA CONSOLAÇÃO TELES
– Procuradora do Legislativo –
– OAB/MG 81.681 –

LEONARDO BRUNO AZEVEDO OLIVEIRA
– Analista Jurídico –

/GCT/

Câmara Municipal de Conselheiro Lafaiete

ESTADO DE MINAS GERAIS

EXPEDIENTE
13/09/22

Comunicado nº 226/2022

Comunicamos aos membros da Comissão de Legislação e Justiça, Vereadores Washington Fernando Bandeira, Pedro Américo de Almeida e Eustáquio Cândido da Silva, que os Projetos abaixo relacionados já se encontram à disposição da Comissão para parecer, e que o prazo regimental para o mesmo é de 10 (dez) dias, conforme dispõe o § 4º do art. 106 c/c art. 342 do Regimento Interno.

Comunicamos também que os Projetos relacionados já foram previamente analisados pela Procuradoria do Legislativo.

Nº	Assunto	Autor
Projeto de Lei 089/2022	Altera os Anexos III e IV da Lei nº 5.147, de 23 de novembro de 2009 e dá outras providências.	Todos os Vereadores
Projeto de Lei 091-E-2022	Altera a Lei nº 5.548, de 23 de outubro de 2013, que "Autoriza o Poder Executivo a conceder auxílio alimentação aos servidores públicos municipais e dá outras providências".	Executivo
Projeto de Resolução 002/2022	Altera a Resolução nº 08, de 28 de setembro de 1994, que "Dispõe sobre o Quadro de Pessoal e o Plano de Cargos e Salários dos Servidores da Câmara Municipal de Conselheiro Lafaiete", criando vagas, e dá outras providências.	Todos os Vereadores

Glicínea da Conceição Teles
Procuradora do Legislativo
OAB/MG 81.681