ESTADO DE RONDÔNIA
MUNICÍPIO DE ROLIM DE MOURA
PODER LEGISLATIVO
PROCURARADORIA JURÍDICA

PARECER JURÍDICO

PROJETO DE LEI nº 218/2025

AUTORIA: Poder Executivo

ASSUNTO: *"Autoriza o Município a celebrar Convênio com o Estado de Rondônia por intermédio da Secretaria de Estado da Justiça – SEJUS, e dá outras providências.*

I. RELATÓRIO.

Foi encaminhado à Procuradoria Jurídica, desta Câmara de Vereadores o presente Projeto de Lei, **de iniciativa do Poder Executivo**, para análise e parecer jurídico quanto aos aspectos formais da proposição legislativa.

Quanto ao seu teor, cuida-se de Projeto de Lei que tem por objetivo autorizar a celebração de convênio entre o Estado de Rondônia, por intermédio da Secretaria de Estado da Justiça e o município de Rolim de Moura/RO, para a contratação de 100 (cem) apenados que cumprem pena em regime fechado, para prestação de serviços gerais tais como: limpeza, pintura, marcenaria, de reparo, fabricação de manilhas, conservação de vias e logradouros.

Com a celebração do convênio o município se obriga a repassar o valor de 01 (um) salário mínimo para cada apenado, pagamento de diárias para cada agente honorífico que atuar na segurança pública acompanhando os apenados no valor mínimo de R$ 300,00, podendo ser reajustado por Decreto futuramente. Além disso, o município também se obriga custear o transporte dos apenados e a alimentação dos apenados e agentes de segurança pública.

Em análise pretérita, verificou-se a ausência da estimativa de impacto orçamentário-financeiro e a declaração do ordenador despesas, exigências contidas nos incisos I e II do art. 16 da LRF. Diante disso, remeteu-se o processo, para que fossem juntados os documentos faltantes, visando a elaboração do parecer jurídico.

Com a juntada da resposta, os autos foram novamente remetidos para parecer jurídico.

É o breve relatório.

II. MANIFESTAÇÃO JURÍDICA.

A matéria versa sobre a possibilidade de vir o município a contratar até 100 postos de trabalho, que deverão ser ocupados por apenados que cumprem pena, exclusivamente, em regime fechado. Para cada apenado, será repassado pelo Município o valor correspondente a um salário mínimo, a título de contraprestação pelos serviços prestados, ademais, os agentes públicos de segurança responsáveis pelo acompanhamento dos apenados perceberão diárias no valor de R$ 300,00, passíveis de reajuste futuro por decreto do Chefe do Poder Executivo. O Município deverá, ainda, efetuar o pagamento, a título de preço público, do montante correspondente a 25% do salário mínimo por cada reeducando inserido nos postos de trabalho previstos no convênio, em favor do Estado. Por fim, é do Projeto de Lei que o município também suportará os custos com o transporte e alimentação dos apenados e agentes de segurança.

Como se observa, o extenso rol de obrigações a que o município estaria subordinado com a efetiva celebração do convênio acarreta aumento considerável despesas, de modo que passa ser necessária a verificação dos requisitos do art. 113 do ADCT e do art. 16 da Lei Complementar Federal nº 101/2000, a chamada Lei de Responsabilidade Fiscal.

O art. 113 do ADCT estabelece a seguinte redação:

> "Art. 113. A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 95, de 2016)"

Por sua vez, o art. 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal apresenta a seguinte redação:

> "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.
>
> § 2º A estimativa de que trata o inciso I do *caput* será acompanhada das premissas e metodologia de cálculo utilizadas.
>
> § 3º Ressalva-se do disposto neste artigo a despesa considerada irrelevante, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias.
>
> § 4º As normas do *caput* constituem condição prévia para:
>
> I - empenho e licitação de serviços, fornecimento de bens ou execução de obras;
>
> II - desapropriação de imóveis urbanos a que se refere o § 3º do art. 182 da Constituição."

II.1 DA MANIFESTAÇÃO/RESPOSTA DO PODER EXECUTIVO À SOLICITAÇÃO DE DOCUMENTOS.

Apesar da assunção de diversas novas obrigações a que se vincula o município pela celebração do convênio, o Executivo Municipal entendeu não ser o caso de realização do Estudo de Estimativa de Impacto Orçamentário e Financeiro e nem mesmo da declaração do ordenador de despesas. Em sua resposta à solicitação de inclusão dos referidos documentos, o município manifestou-se da seguinte forma:

> "(...) vimos por meio deste informar que não haverá impacto financeiro e orçamentário, uma vez que não haverá despesas com pessoal, pois No convênio com a SEJUS, a mesma disponibilizará recursos humanos, e, no que tange às despesas do Município, serão pagas com subvenção social junto ao conselho conforme mencionado no projeto.
> Diante do exposto, por não haver despesas com pessoal fica suprimida a exigência de envio da Declaração de acordo com o art. 16, inciso II da LRF" (sic)

Entendemos que a posição adotada pelo Executivo não se alinha ao melhor entendimento, isso porque a premissa esposada pela norma do art. 16, inciso I da Lei de Responsabilidade Fiscal é a de que qualquer aumento, aperfeiçoamento ou expansão de ação go-

vernamental deverá ser realizado o estudo de impacto orçamentário-financeiro, não só para o ano que se pretende implantar as ações, mas também para os dois exercícios seguintes.

Inclusive, o art. 113 do ADCT, determina que qualquer proposta legislativa que crie ou altere despesa, deve vir acompanhada de estimativa de impacto orçamentário e financeiro, como é o caso dos autos, não restringindo tal obrigação apenas para o incremento de despesa com pessoal.

Como o próprio Município reconhece, da celebração do convênio com a SEJUS, necessariamente, haverá aumento de despesas, de maneira que permanece hígida, portanto, a necessidade de demonstração formal da adequação e do equilíbrio orçamentário-financeiro da medida, sobretudo porque a execução do ajuste exigirá dispêndio significativo de recursos por parte do poder público. Em que pese essa realidade, o Município limitou-se a afirmar que tais despesas seriam suportadas por subvenções sociais repassadas pelo município ao conselho da comunidade, sem, contudo, demonstrar de que forma o fato de classificar a despesa como subvenção social afastaria a obrigatoriedade de elaboração da estimativa de impacto orçamentário.

Além disso, o município afirmou que não juntou a declaração do ordenador de despesas, pois inexiste aumento de despesa com pessoal. No entanto, a declaração do ordenador de despesas, prevista no art. 16, inciso II, da Lei de Responsabilidade Fiscal, não é exigência que se limita às hipóteses de aumento de despesa com pessoal, como afirma o Executivo em sua resposta, mas sim aplicável a aos atos que importe criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que gere despesa. Conforme o inciso II, a norma tem por finalidade assegurar a compatibilidade da despesa com a lei orçamentária anual, com o plano plurianual e com as diretrizes orçamentárias, independentemente da natureza do gasto, já que esta ressalva não é veiculada na lei.

II.2 DA NECESSIDADE DO ESTUDO DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO E DECLARAÇÃO DO ORDENADOR DE DESPESAS.

A exigência de realização de Estudos de Impacto Financeiro tem por objetivo efetivar o princípio do planejamento, do controle e da prevenção de riscos, previstos no art. 1º da Lei de Responsabilidade Fiscal, dotando os agentes participantes das ações governamentais de informações necessárias para a tomada de decisão.

O demonstrativo de Impacto Financeiro é peça obrigatória e indispensável, quando das ações da Administração Pública resultar aumento de despesas orçamentárias, nesse sentido o Supremo Tribunal Federal – STF possui jurisprudência consolidada no sentido de considerar inconstitucional leis que aumentam despesas sem realização de Estudo de Impacto Financeiro, acompanhe:

> "AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI ESTADUAL Nº 1.255, DE 2018, DE RORAIMA. ACRÉSCIMO REMUNERATÓRIO DOS SERVIDORES EFETIVOS DA FUNDAÇÃO ESTADUAL DO MEIO AMBIENTE E RECURSOS HÍDRICOS DE RORAIMA (FEMARH/RR) E DO INSTITUTO DE AMPARO À CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO DO ESTADO DE RORAIMA (IACTI/RR). AUSÊNCIA DE PRÉVIA DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E DE **ESTUDO DO IMPACTO ECONÔMICO E FINANCEIRO DO AUMENTO CONFERIDO PELA NORMA IMPUGNADA. OFENSA AOS ARTS. 169, § 1º, DA CRFB, E 113 DO ADCT. PROCEDÊNCIA. MODULAÇÃO DOS EFEITOS DA DECISÃO.**
>
> 1. A controvérsia constitucional deduzida na presente ação direta de inconstitucionalidade consiste em saber se é constitucional lei estadual que promova acréscimo remuneratório de servidores efetivos da Fundação Estadual do Meio Ambiente e Recursos Hídricos (FEMARH) e do Instituto de Amparo à Ciência, Tecnologia e Inovação (IACTI), sem a correspondente e prévia dotação orçamentária ou a apresentação no curso do processo legislativo de estimativa de impacto financeiro e orçamentário referente à despesa pública criada.
>
> 2. Preliminar. Conversão da apreciação cautelar em julgamento definitivo de mérito. Considerando: (i) o alto grau de instrução do feito, (ii) a existência de jurisprudência acerca de matéria similar, (iii) os imperativos de economia processual e (iv) a inutilidade de novas providências instrutórias no estágio em que o processo se encontra, a ação direta de inconstitucionalidade está pronta para julgamento definitivo.
>
> 3. Preliminar. Conhecimento da ação. Por ocasião do julgamento do agravo regimental interposto nesta ação, o Plenário da Corte, por maioria, acompanhou o voto-vogal do eminente Ministro Alexandre de Moraes para concluir ser "possível o exame da constitucionalidade em sede concentrada de atos normativos estaduais que concederam vantagens remuneratórias a categorias de servidores públicos em descompasso com a atividade financeira e orçamentária do ente, com fundamento no parâmetro constante do art. 169, § 1º, inciso I, da Constituição Federal, e do art. 113 do ADCT (EC 95/2016)."
>
> 4. Mérito. Art. 169, § 1º, inc. I, da Constituição da República. As provas documentais carreadas aos autos atestam a inexistência de prévia dotação orçamentária para a concessão do incremento remuneratório. A Chefia do Poder Executivo estadual não apresentou estudos nesse sentido, bem como contrariou os pronunciamentos técnicos da Advocacia Pública e

> da Secretaria de Planejamento. A Assembleia Legislativa do Estado limitou-se a fazer alegações genéricas no sentido de que a LRF restara observada na espécie.
> 5. Mérito. Art. 113 do ADCT. A despeito de a regra do art. 113 do ADCT ter sido incluída na Constituição pela EC nº 95, de 2016, que instituiu o Novo Regime Fiscal da União, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal firmou-se no sentido de que essa norma aplica-se a todos os entes federados, à luz de métodos de interpretação literal, teleológico e sistemático. **Ficou comprovado nos autos que o objeto impugnado não foi instruído com estudos do seu impacto financeiro e orçamentário. Precedentes.**
> 6. Modulação de efeitos. Em respeito aos princípios da segurança jurídica, da boa-fé objetiva e da proteção da confiança, conjuntamente ao fato de a norma atacada já ter produzido efeitos por quase um lustro possibilitando a percepção de verbas de natureza alimentar por servidores públicos, torna-se imperativa a modulação dos efeitos da declaração de inconstitucionalidade, nos termos do art. 27 da Lei nº 9.868, de 1999.
> 7. Ação direta de inconstitucionalidade integralmente conhecida e, no mérito, julgada procedente, com efeitos ex nunc, a partir da data da publicação da ata do presente julgamento.
> (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.080/RR**. Relator: Ministro André Mendonça. Plenário. Julgado em 5 dez. 2022. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF)"

Em sentido semelhante é a Tese Fixada pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADI 6303/RR que assentou a inconstitucionalidade de Lei que concede benefício fiscal sem prévia estimativa de impacto orçamentário e financeiro. No caso, a concessão de benefícios fiscais e o aumento de despesas são medidas possuem tratamento idêntico pelo art. 113 do ADCT e art. 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal, de modo que em ambas as situações deve-ser formular o impacto orçamentário e financeiro. A ementa do Julgamento da ADI 6303/RR:

> "DIREITO CONSTITUCIONAL E TRIBUTÁRIO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. IPVA. ISENÇÃO. AUSÊNCIA DE ESTUDO DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO .
> 1. Ação direta contra a Lei Complementar nº 278, de 29 de maio de 2019, do Estado de Roraima, que acrescentou o inciso VIII e o § 10 ao art. 98 da Lei estadual nº 59/1993. As normas impugnadas versam sobre a concessão de isenção do imposto sobre a propriedade de veículos automotores (IPVA) às motocicletas, motonetas e ciclomotores com potência de até 160 cilindradas.

> **2. Inconstitucionalidade formal. Ausência de elaboração de estudo de impacto orçamentário e financeiro. O art. 113 do ADCT foi introduzido pela Emenda Constitucional nº 95/2016, que se destina a disciplinar "o Novo Regime Fiscal no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União". A regra em questão, porém, não se restringe à União, conforme a sua interpretação literal, teleológica e sistemática**.
>
> 3. Primeiro, a redação do dispositivo não determina que a regra seja limitada à União, sendo possível a sua extensão aos demais entes. Segundo, a norma, ao buscar a gestão fiscal responsável, concretiza princípios constitucionais como a impessoalidade, a moralidade, a publicidade e a eficiência (art. 37 da CF/1988). Terceiro, a inclusão do art. 113 do ADCT acompanha o tratamento que já vinha sendo conferido ao tema pelo art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal, aplicável a todos os entes da Federação.
>
> 4. A exigência de estudo de impacto orçamentário e financeiro não atenta contra a forma federativa, notadamente a autonomia financeira dos entes. Esse requisito visa a permitir que o legislador, como poder vocacionado para a instituição de benefícios fiscais, compreenda a extensão financeira de sua opção política.
>
> **5. Com base no art. 113 do ADCT, toda "proposição legislativa [federal, estadual, distrital ou municipal] que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro", em linha com a previsão do art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal.**
>
> 6. A Lei Complementar do Estado de Roraima nº 278/2019 incorreu em vício de inconstitucionalidade formal, por violação ao art. 113 do ADCT.
>
> **7. Pedido julgado procedente, para declarar a inconstitucionalidade formal da Lei Complementar nº 278, de 29 de maio de 2019, do Estado de Roraima, por violação ao art. 113 do ADCT.**
>
> 8. Fixação da seguinte tese de julgamento: "É inconstitucional lei estadual que concede benefício fiscal sem a prévia estimativa de impacto orçamentário e financeiro exigida pelo art. 113 do ADCT.
>
> (STF, ADI 6.303/RR, Rel. Min. Luís Roberto Barroso, Plenário, j. 11.03.2022)"

Dito isso, é imprescindível que seja juntado ao processo a estimativa de impacto orçamentário financeiro, bem como a declaração do ordenador de despesas em conformidade com o art. 16, incisos I e II da Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

Em relação ao convênio, a Constituição Federal estabelece dispõe em seu art. 241 que os entes da federação poderão cooperar entre si por meio de consórcios e convênios públicos. Assim, é autorizado ao ente municipal firmar convênio com outras pessoas ju-

rídicas, por meio de acordo cooperativo que tem por finalidade a realização de objetivos que são comuns entre as entidades.

Assim, a validade do convênio depende da existência de mútuo interesse entre as partes no objeto conveniado. Nesse sentido, já se manifestou diversas vezes o Tribunal de Contas da União de que a legitimidade do acordo de convênio dependa do interesse recíproco e da mútua cooperação.[1]

À luz do art. 241 da Constituição Federal e do entendimento consolidado do Tribunal de Contas da União acerca da necessidade de mútuo interesse e cooperação recíproca, verifica-se que o convênio a ser firmado com a Secretaria de Justiça do Estado de Rondônia (SEJUS/RO) preenche as referidas exigências, uma vez que seu objeto evidencia interesse comum entre os partícipes e a finalidade pública compartilhada entre os entes, legitimando, assim, a celebração do acordo.

III. CONCLUSÃO.

Diante do exposto, ante a ausência do **Estudo de estimativa do impacto orçamentário e financeiro da proposta legislativa,** nos termos do art. 113 do ADCT e art. 16, inciso I da LRF e da **Declaração do ordenador de despesa**, conforme preceitua o art. 16, inciso II da LRF, bem como em atenção à resposta encaminhada pelo Poder Executivo, a Procuradoria Jurídica, é de parecer pela rejeição da matéria**.**

Rolim de Moura, RO, 12 de janeiro de 2025.

JORGE GALINDO LEITE:03943123928

Assinado digitalmente por JORGE GALINDO LEITE:03943123928
DN: C=BR, O=ICP-Brasil, OU=AC DIGITAL MULTIPLA G1, OU=29056741000176, OU=presencial, OU=Certificado PF A3, CN=JORGE GALINDO LEITE:03943123928
Razão: Eu sou o autor deste documento
Localização:
Data: 2026-01-16 09:48:32
Foxit Reader Versão: 9.3.0

JORGE GALINDO LEITE

Procurador Jurídico OAB/RO n° 7137

[1] **BRASIL. Tribunal de Contas da União.** Acórdão nº 775/2012 – Primeira Câmara. Relator: Ministro-Substituto Weder de Oliveira. Sessão Ordinária de 14 fev. 2012. Brasília, DF: TCU, 2012.