CÂMARA MUNICIPAL DE CONSELHEIRO LAFAIETE/MG
Fls 24

PARECER Nº 138/2022

Projeto de Lei nº 089/2022

De autoria de todos os Senhores Vereadores, o anexo Projeto de Lei ***Altera os Anexos III e IV da Lei nº 5.147, de 23 de novembro de 2009 e dá outras providências.***

A proposta de Lei se encontra devidamente acompanhada de justificativa, fls. 04 e 05, e está acompanhada de documentos de fls. 06 a 23.

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 exclusiva da Mesa Diretora da Câmara Municipal, nos termos do disposto no artigo 213, inciso III do Regimento Interno.

A proposta de Lei em análise objetiva alterar o Anexo II da Lei nº 5.147, de 23 de novembro de 2009, para fins de criação do cargo de Assessor Parlamentar I, código CPC 08, reestruturando o Quadro de Pessoal da Câmara Municipal, notadamente para assessoramento aos Senhores Vereadores, visando a dar maior estrutura aos mesmos para o exercício de suas funções, mais precisamente no seu encargo de fiscalizador dos atos do Poder Executivo, conforme consta da justificativa de fls. 04/05, além de alterar o Anexo IV da mesma Lei para fins de alterar os vencimentos dos cargos de níveis I e II, respectivamente Assessor Parlamentar e Assessor Parlamentar I.

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 25

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*

Fls 26

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 Lei que ora se analisa, objetiva o aumento dos valores dos vencimentos do cargo de Assessor Parlamentar e a criação do cargo de Assessor Parlamentar I, cargos de CPC – 03 e CPC – 08, respectivamente.

Neste ponto, cabe registrar que a proposta de Lei ora analisada não observou a melhor técnica legislativa, posto que em sua Ementa menciona alterar os anexos III e IV, quando no artigo 1º dispõe sobre a alteração do Anexo II da Lei nº 5.147, de 23 de novembro de 2009, havendo um equivoco dos autores da proposta, já que o anexo III dispõe sobre a tabela dos vencimentos

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 27

dos cargos de provimento efetivo da Câmara Municipal. Assim, tal alteração deveria se dar no Anexo II, que trata da tabela dos níveis de vencimentos dos cargos de provimento em comissão.

Já em relação ao artigo 3º da proposta, que se refere às rubricas orçamentárias que deverão suportar as despesas ora criadas, cabe ressaltar que as mesmas se encontram incorretamente identificadas, já que apenas as rubricas referentes às despesas com vencimentos e vantagens fixas (01.031.0027.2000.3.1.90.11.00.00) e obrigações patronais (01.031.0027.2000.3.1.90.13.00.00) deveriam constar do referido artigo, conforme fls. 13. Ademais, o artigo 4º da proposta se refere à vigência da Resolução, estando presente em um Projeto de Lei.

Neste ponto é preciso destacar que a criação de cargos comissionados, bem com o aumento na remuneração de cargo já existente, conforme se pretende pelo Projeto de Lei ora em análise, implica aumento de despesa pública permanente, o que só é possível se atendidas as exigências dos artigos 16 e 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal que estabelecem o seguinte: 4

> *"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*

CÂMARA MUNICIPAL DE CONSELHEIRO LAFAIETE MG
Fls 28

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.

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 art. 16 e demonstrar a origem dos recursos para seu custeio.

§ 2º - Para efeito do atendimento do § 1º, o ato seráacompanhado de comprovação de que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo referido no § 1º do art. 4°, devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, ser compensados pelo aumentopermanente de receita ou pela redução permanente de despesa.

§ 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.

§ 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

5

CÂMARA MUNICIPAL DE CONSELHEIRO LAFAIETE/MG
Fls 29

com as demais normas do plano plurianual e da lei de diretrizes orçamentárias.

§ 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".

Ainda em relação à criação de novas despesas, dispõe a Lei de Responsabilidade Fiscal:

"Art. 21. É nulo de pleno direito o ato que provoque aumento da despesa com pessoal e não atenda:

I- as exigências dos arts. 16 e 17 desta Lei Complementar, e o disposto no inciso XIII do art. 37 e no § 1º do art. 169 da Constituição".

O artigo 16 determina:

"Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento de despesa será acompanhado de:

I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes;

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".

Entende-se como aumento da despesa com pessoal a norma que cria cargos, concede aumentos de vencimentos ou vantagens remuneratórias, ou, de qualquer modo, implique em alterações a maior do quadro de pessoal ou redunde em acréscimos da folha de pagamento.

CÂMARA MUNICIPAL DE CONSELHEIRO LAFAIETE/MG
Fls 30

Para resumir, as disposições legais que redundem em despesas a maior de caráter continuado devem estar acompanhadas: (a) da estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício corrente e nos dois subsequentes; (b) declaração do ordenador da despesa de que o aumento da despesa consta do orçamento, está prevista na lei de diretrizes orçamentárias e guarda conformidade com o plano plurianual, sob pena de responsabilidade, além de não extrapolar os limites de despesa com pessoal (LRF, art. 19), o que não verificamos no Projeto de Lei ora em análise, posto que não consta do mesmo a estimativa do impacto orçamentário-financeiro para os dois próximos exercícios financeiros, bem como não foi juntada declaração do ordenador de despesa de que o aumento da mesma preenche os requisitos da Lei de Responsabilidade Fiscal.

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 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:

7

> *"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

CÂMARA MUNICIPAL DE CONSELHEIRO LAFAIETE MG
Fls 32

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 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:

[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 39

"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.

(...)

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.".

CÂMARA MUNICIPAL DE CONSELHEIRO LAFAIETE MG
Fls 33

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.

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 e a respectiva fixação dos vencimentos do mesmo, 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. 06 a 09, não observou os requisitos da Lei Complementar 101/2000, já que não se fez 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.

10

Outrossim, conforme demonstra o documento expedido pelo Setor Financeiro, fls. 16 a 23, em resposta a questionamentos apresentados por esta Procuradoria, restou claro que o documento que instrui a presente proposição de lei 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,

CÂMARA MUNICIPAL DE CONSELHEIRO LAFAIETE MG
Fls 34

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 Lei 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.

Relativamente ao quesito mérito, pronunciar-se-á o soberano Plenário.

CONCLUSÃO

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 dois turnos de discussão e votação (art. 223, do Regimento Interno).

S.m.j., é o Parecer, sob censura.

CONSELHEIRO LAFAIETE, 08 DE SETEMBRO DE 2022.

CÂMARA MUNICIPAL DE CONSELHEIRO LAFAIETE/MG
Fls 35

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

LEONARDO BRUNO AZEVEDO OLIVEIRA
– Analista Jurídico –

/GCT/

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

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

Gilcinéa da Conceição Teles
Procuradora do Legislativo
OAB/MG 81.681