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 atuarem 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 a custear o transporte dos apenados e a alimentação dos apenados e agentes de segurança pública.

II. MANIFESTAÇÃO JURÍDICA.

A matéria versa sobre a possibilidade de o Município 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 d despesas, de modo que passa ser necessária a verificação dos requisitos do art. 113 do ADCT e 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."

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 públicas. Inclusive, o Supremo Tribunal Federal – STF possui jurisprudência consolidada no sentido de considerar inconstitucional leis que aumentam despesas sem a prévia realização de Estudo de Impacto Financeiro.

Senão vejamos:

> "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 para viabilizar a análise informada do projeto de lei.

Alem disso, verifica-se também a ausência do parecer jurídico do Procuradoria Geral do Município de Rolim de Moura, que apesar de ter sido solicitado no Memorando nº 106/SEMGOV/2025 à fl. 9, não foi juntado ao processo.

II. CONCLUSÃO

Diante do exposto, em razão da ausência de peças imprescindíveis para a análise do Projeto de Lei, remeto os autos para que sejam incluídos os seguintes documentos:

a) **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;
b) **Declaração do ordenador de despesa**, nos termos do art. 16, inciso II da LRF.
c) Bem como o respectivo **Parecer Jurídico da Procuradoria Geral do Município de Rolim de Moura**, conforme solicitado no Memorando nº 106/SEMGOV/2025 à fl. 9 do Projeto de Lei.

Após a juntada dos referidos documentos, retornem os autos para emissão do parecer jurídico conclusivo.

Rolim de Moura, RO, 18 de dezembro de 2025.

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

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: 2025-12-18 11:48:23
Foxit Reader Versão: 9.3.0

JORGE GALINDO LEITE

Procurador Jurídico OAB/RO n° 7137