CÂMARA MUNICIPAL DE CONSELHEIRO LAFAIETE
FLS. 07
EXPEDIENTE
05 / 12 / 24

PARECER Nº 175/2024

Projeto de Resolução nº 001/2024

De autoria dos Vereadores João Paulo Fernandes Resende, Erivelton Martins Jayme da Silva, Angelino Cláudio Pimenta Neto, Pedro Américo de Almeida, Eustáquio Cândido da Silva, Renato Gonzaga de Melo e Oswaldo Alves Barbosa, 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. 04, e está acompanhada de estimativa de impacto orçamentário-financeiro de fls. 05 a 06.

É o relatório.

1

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, de provimento comissionado e recrutamento amplo, para assessoramento aos Senhores Vereadores, visando dar maior estrutura aos vereadores para o exercício de suas

CÂMARA MUNICIPAL DE CONSELHEIRO LAFAIETE - MG
Fls. 03

funções, mais precisamente no seu encargo de fiscalizador dos atos do Poder Executivo, conforme consta da justificativa de fls. 04.

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:

CÂMARA MUNICIPAL DE CONSELHEIRO LAFAIETE - MG
Fls. 09

> *"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 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 13 (treze) vagas no cargo de Assessor Parlamentar.

Ainda acerca da questão da criação de vagas no cargo de Assessor Parlamentar, é preciso atentar à questão do postulado da proporcionalidade dos cargos comissionados e, neste ponto, são cabíveis as considerações que passamos a aduzir.

CÂMARA MUNICIPAL DE CONSELHEIRO LAFAIETE - MG

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.

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 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 percentagem determinada. 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.

CÂMARA MUNICIPAL DE CONSELHEIRO LAFAIETE - MG
11

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."*

Outrossim, 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:

> *"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,

CÂMARA MUNICIPAL DE CONSELHEIRO LAFAIETE - MG
Fls. 12

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:

> *"Reside no conceito de "aumento de despesa de pessoal" uma das polêmicas na inteligência do transcrito dispositivo. Defendem*

[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
Fls. 13

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.".

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.

Neste ponto é importante trazer a colação julgado do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais acerca do aumento de despesas com pessoal nos últimos 180 (cento e oitenta) dias do mandato do chefe de Poder:

> *EMENTA: AGRAVO DE INSTRUMENTO - AÇÃO POPULAR - REAJUSTE DE SUBSÍDIOS AOS AGENTES POLÍTICOS - PRAZO INFERIOR A 180 DIAS DO TÉRMINO DO MANDATO - VIOLAÇÃO À LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL - AFASTAMENTO - NECESSIDADE. Considerando a disposição contida no* ***art. 21, § único da Lei de Responsabilidade Fiscal, taxativo ao dispor que é nulo de pleno direito o ato de que resulte aumento de despesa com pessoal expedido nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores ao final do mandato****, legítima a decisão proferida em Primeiro Grau que nos autos da ação popular, deferiu o pedido liminar para a suspensão dos pagamentos. Não provido. (TJMG - Agravo de Instrumento- Cv 1.0021.18.000496-8/001, Relator(a): Des.(a) Judimar Biber, 3ª CÂMARA CÍVEL, julgamento em 25/04/2019, publicação da súmula em 07/05/2019)*

Superada a questão da ilegalidade na criação, neste momento, de 13 (treze) vagas no cargo 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. 05 a 06, não observou os requisitos da Lei Complementar 101/2000, já que não se fez acompanhar de memória de cálculo contendo todas as despesas inerentes à criação das 13 (treze) vagas para o cargo, uma vez que não considerou as despesas com obrigações patronais, direitos e benefícios dos servidores, tais como vale transporte e vale alimentação, férias e décimo terceiro salário.

Outrossim, verifica-se que o Relatório de Impacto Orçamentário não se fez acompanhar 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

CÂMARA MUNICIPAL DE CONSELHEIRO LAFAIETE - MG
15

orçamentárias; nada obstante, por meio de simples cálculos aritméticos é possível constatar a existência de incorreções nos valores e nos cálculos nele contidos, fazendo com que o Relatório não reflita o real impacto que a criação da despesa representará no orçamento da Câmara Municipal.

Ainda, a estimativa do impacto orçamentário-financeiro deverá contemplar a previsão da classificação orçamentária por onde correrá a despesa, a declaração de que há previsão da despesa no orçamento e na programação financeira, demonstração do impacto no exercício corrente e nos dois posteriores, indicação dos percentuais de despesa e declaração de compatibilidade com as metas fiscais.

Na Lei de Responsabilidade Fiscal, preceituam os artigos 15 e 16, incisos I e II:

> *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 arts. 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.***

9

Tais exigências legais não foram devidamente atendidas pelos autores do Projeto de Resolução ora em análise, restando prejudicada a sua legalidade. Além disso, dispõe o art. 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/00):

> *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***

CÂMARA MUNICIPAL DE CONSELHEIRO LAFAIETE - MG
Fls. 10

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 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 art. 4º, devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, ser compensados pelo aumento permanente 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 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.

§ 6º – O disposto no § 1º não se aplica às despesas destinadas ao serviço da dívida nem ao reajustamento de remuneração de pessoal de que trata o inciso X do art. 37 da Constituição.

§ 7º – Considera-se aumento de despesa a prorrogação daquela criada por prazo determinado.

Quanto ao referido dispositivo legal, ressalta-se que a estimativa de impacto orçamentário-financeiro deverá apresentar a origem dos recursos para o seu custeio e conter as premissas e a metodologia de cálculo, comprovando-se, ainda, que a despesa criada não afetará as metas de resultados fiscais.

Ante todo o exposto, o Projeto de Resolução ora em análise não se afigura revestido da condição de legalidade e constitucionalidade, razão pela qual concluímos que a proposta legislativa analisada não deve prosperar.

CONCLUSÃO

CÂMARA MUNICIPAL DE CONSELHEIRO LAFAIETE – MG
FLS. 17

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

QUORUM

Maioria simples dos Vereadores (art. 139, I, "d", 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, 05 DE DEZEMBRO DE 2024.

11

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

LEONARDO BRUNO AZEVEDO OLIVEIRA
– Analista Jurídico –

/GCT/

EXPEDIENTE
05 / 12 / 24

Comunicado nº 272/2024

Comunicamos aos membros da Comissão de Comissão de Legislação e Justiça, Vereadores João Paulo Fernandes Resende, Sandro José dos Santos e Oswaldo Alves Barbosa, 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 RESOLUÇÃO 01/2024	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.	Vereadores João Paulo Fernandes Resende, Erivelton Martins Jayme da Silva, Angelino Cláudio Pimenta Neto, Pedro Américo de Almeida, Eustáquio Cândido da Silva, Renato Gonzaga de Melo e Oswaldo Alves Barbosa
PROJETO DE RESOLUÇÃO 02/2024	Fixa o subsídio dos Vereadores para a Legislatura 2025 a 2028.	Sandro José dos Santos, Pedro Américo de Almeida, João Paulo Fernandes Resende, Erivelton Martins Jayme da Silva, Eustáquio Cândido da Silva, Angelino Claudio Pimenta Neto, Osvaldo César da Silva e Renato Gonzaga de Melo
PROJETO DE LEI 129/2024	Fixa o subsídio dos Agentes Políticos, tais como: Vice-prefeito, Secretários, para a Legislatura 2025 a 2028.	Sandro José dos Santos, Pedro Américo de Almeida, João Paulo Fernandes Resende, Erivelton Martins Jayme da Silva, Eustáquio Cândido da Silva, Angelino Claudio Pimenta

Glicinée da Conceição Teles
Procuradora do Legislativo
OAB/MG 81.5**

		Neto, Osvaldo César da Silva, Oswaldo Alves Barbosa e Renato Gonzaga de Melo
PROJETO DE LEI 131/2024	Institui o direito a férias e 13º subsídios aos Agentes Políticos do Município.	Sandro José dos Santos, Pedro Américo de Almeida, João Paulo Fernandes Resende, Erivelton Martins Jayme da Silva, Eustáquio Cândido da Silva, Angelino Claudio Pimenta Neto, Osvaldo César da Silva, Oswaldo Alves Barbosa e Renato Gonzaga de Melo

Gilcinéa da Conceição Teles
Procuradora do Legislativo
OAB/MG 81.581