



REFERENTE: Ofício 95/GP/PGM/2024

REQUISITANTE: Comissão de Constituição Justiça e Redação

ASSUNTO: Projeto de Lei n. 40/CMC/2024

“CRIA O CARGO DE SECRETÁRIO ESCOLAR E DA OUTRAS PROVIDÊNCIAS.”

PARECER JURÍDICO

I- RELATÓRIO

A Procuradoria Jurídica da Câmara Municipal de Cacoal-RO, com fulcro no artigo 220 do Regimento Interno deste Poder Legislativo, conhecendo da consulta acerca do processo em epígrafe, de modo que vem se manifestar da seguinte forma:

Trata-se de Projeto de Lei, que tem por objeto, criar o cargo de secretário escolar no âmbito da Prefeitura de Cacoal.

O Projeto de Lei, vem acompanhado de impacto orçamentário e financeiro apontando projeção acima do limite máximo da folha de pagamento, e não possui de parecer jurídico da PGM.

Em apertada síntese, é o relatório que importa.

II- FUNDAMENTAÇÃO

A matéria em apreço é de Competência do Poder Executivo (inciso I do art. 30, da CRFB).

O texto Constitucional está reproduzido no Art. 8º incisos I e II da Lei Orgânica do Município de Cacoal, dispondo que compete ao município legislar sobre assuntos locais, bem como suplementar a legislação Federal e Estadual no que couber.

Por sua vez, o Art. 71 da Constituição do Município de Cacoal, preconiza que a lei assegurará aos servidores da administração direta, a isonomia de vencimentos, ressalvadas as vantagens individuais e as relativas a natureza e local de trabalho.

Quanto a técnica legislativa, verifica-se que não há irregularidade suficiente para rejeitar o Projeto, conquanto em desacordo com o Art. 12 da Lei Federal n. 95/98.



Estado de Rondônia
Câmara Municipal de Cacoal
Procuradoria Jurídica

Acerca da constitucionalidade e legalidade, verifica-se que a matéria, da forma proposta está acompanhada de estimativa de impacto orçamentário e financeiro, conforme preconiza o art. 113 dos ADCT: *In verbis*:

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.¹ (sem destaque no original)

Com o advento da EC 95/2016, que incluiu o art. 113 ao ADCT, tornou-se necessária a qualquer proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita a respectiva estimativa de impacto financeiro e orçamentário.

Embora direcionado à União, esse regime abarca todos os entes federativos.

Exemplo de Caso concreto: lei estadual de Roraima criou adicionais de qualificação, de penosidade, de insalubridade e de atividade em comissão, além de fixar o vencimento básico dos cargos efetivos que integram o quadro de pessoal do Instituto de Terras e Colonização de Roraima (ITEIRAMA). Ocorre que não houve prévia estimativa de impacto orçamentário e financeiro e essa lei foi declarada inconstitucional pelo STF.

Vejamos:

É inconstitucional — por violar o art. 113 do ADCT — lei estadual que concede vantagens e aumento de vencimentos a seus servidores públicos sem prévia estimativa de impacto orçamentário e financeiro. STF. Plenário. ADI 6090/RR, Rel. Min. Dias Toffoli, julgado em 13/6/2023 (Info 1098).²

Dessarte, a CARTA MAIOR, ainda dispõe no Art. 169 que:

Art. 169. A despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar.

§ 1º A concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, **a criação de cargos**, empregos e funções **ou alteração de estrutura de carreiras**, bem como a admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos e entidades da administração direta ou indireta,

¹ (Incluído pela EC 95/2016)

² Fonte: <https://dizerodireitodotnet.files.wordpress.com/2023/08/info-1098-stf.pdf>.



Estado de Rondônia
Câmara Municipal de Cacoal
Procuradoria Jurídica

inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público, **só poderão ser feitas**.³

I - **se houver prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes**.⁴

II - **se houver autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias**, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista.

No caso em tela, a proposta veio acompanhada de IMPACTO ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO, e dele extrai-se que se aprovada a despesa em questão extrapola o limite máximo das despesas com pessoal em 12,34% ACIMA do limite máximo (54%), para exercício de 2024, ressaltando que recentemente foi aprovada a Lei que cria gratificações do SUAS e lá já previa aumento de 10,15% acima do limite máximo, de modo que a soma chega a 22,49% acima do limite máximo, bem como ambas não possui autorização na LDO, PPA e LOA.

Dessa maneira, apesar de se tratar de estimativa **projetada**, afronta o disposto no inciso I e II do §1º do Art. 169 da CF acima disposto.

Feita tais considerações e verificando a documentação anexa, constata-se que o Projeto de Lei é FLAGRANTEMENTE INCONSTITUCIONAL.

Ademais, excepcionalmente esse projeto, veio sem parecer da Procuradoria do Município, ressaltando que os demais projetos da mesma natureza vêm a recomendação para que seja atendido o que preconiza a LRF.

Vejamos o que dispõe a Lei de Responsabilidade Fiscal que é complementar à Carta Maior, **Lei Complementar 101/2000**:

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.** (sem destaque no original)

Veja o que dispõe o Art. 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal:

Art. 16. **A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:** (Vide ADI 6357)

³ Emenda Constitucional nº 19, de 1998) (Vide Emenda constitucional nº 106, de 2020.

⁴ (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998).



Estado de Rondônia
Câmara Municipal de Cacoal
Procuradoria Jurídica

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.

§ 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. (sem destaque no original)

[...]

No presente caso, além de restar constatada a INCONSTITUCIONALIDADE DA PROPOSTA, também resta evidente a afronta a Lei de Responsabilidade Fiscal. Vejamos:

O impacto orçamentário e financeiro feito pelo próprio proponente, cabendo de que **tais despesas ultrapassarão o índice da folha de pagamento em 12,34 que somado a Lei da SUAS com 10,15%, já somam 22,49% acima do limite máximo.**

Conquanto se trate de estimativa projetada, o Projeto em questão foi proposto ao “arrepio” do Art. 169 § 1º Inciso I da Carta da República, considerando que o dispositivo constitucional dispõe que **“a concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos, empregos e funções ou alteração de estrutura de carreiras, bem como a admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos e entidades da administração direta ou indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público, só poderão ser feitas, se houver prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes”**, bem como se, **“houver autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias”**.



Veja que deve atender até mesmo ÀS PROJEÇÕES.

Ademais, o impacto orçamentário e financeiro, deixa CLARO que não há dotação para atender as projeções, bem como alerta que tal despesa não está prevista na LOA, LDO e PPA.

Embora curiosamente não veio parecer jurídico, certamente para não contrariar o chefe do executivo, mas não custa lembrar, que no próprio parecer jurídico da PGM exarado na Lei das gratificações do SUAS, adverte que deve ser observado o que preconiza o Art. 16 e 17 da Lei de Responsabilidade fiscal, sendo que tais dispositivos estão devidamente citados acima e exigem o impacto orçamentário e financeiro, bem como a Declaração do Ordenador de Despesas, no sentido de que a propositura está adequada, em relação as questões financeiras e orçamentárias anuais, bem como com o PPA, LDO e LOA, nos termos do Art. 16, inciso I e II e § 2º, incisos I e II da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Quanto ao Art. 17 da LRF, o § 1º e § 2º dispõe que:

[...]

§ 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 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.

No caso em tela, o impacto apresentado não demonstra recursos para custeio das despesas, bem como é omissão quanto a afetação das metas fiscais.

Destarte, não é difícil entender a recalcitrância por parte do Proponente, em fazer a DECLARAÇÃO que trata o Art. 16, inciso II da Lei de Responsabilidade Fiscal, ponderando que há alerta da procuradoria para que seja observada a LRF e o próprio corpo técnico municipal afirma que as despesas ora pretendidas não possuem previsão no PPA, LDO e LOA e ainda ultrapassará o índice máximo de gastos com pessoal, não aponta recursos para seu custeio, sendo o impacto omissão quanto a afetação das metas fiscais.

Logo, se houver DECLARAÇÃO do Ordenador de Despesas de que a proposta atende os requisitos legais (Art. 16 e 17 da LRF), o chefe do executivo incorrerá em crime por fazer DECLARAÇÃO FALSA (299 CP) e crime de



Estado de Rondônia
Câmara Municipal de Cacoal
Procuradoria Jurídica

Responsabilidade (Art. 15 LRF), podendo ainda responder por atos de improbidade administrativa.

De todo exposto, não se olvida que se o projeto tiver parecer favorável pelas comissões desta Casa de Leis, e for aprovado, será considerado NULO, conforme disposição do Art. 21 da LRF.

Veja o que preconiza o Art. 21 da Lei de Responsabilidade Fiscal, fazendo referência a legislação já disposta acima:

Art. 21. É nulo de pleno direito:⁵

I - o ato que provoque aumento da despesa com pessoal e não atenda:

a) às exigências dos arts. 16 e 17 desta Lei Complementar e o disposto no inciso XIII do caput do art. 37 e no § 1º do art. 169 da Constituição Federal; e⁶

[...]

Dessarte, cumpre lembrar a esta Egrégia Comissão e ao demais *Edis* que, con quanto tenham aprovado neste Parlamento, matérias dessa natureza (reajuste SAAE PL 143/2023⁷ e Reajuste do Servidores Municipais – PL 144/2023⁸), contrariando o parecer jurídico, que por obvio é opinativo, tais atos são nulos de pleno direito.

III- CONCLUSÃO

⁵ (Redação dada pela Lei Complementar nº 173, de 2020).

⁶ Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020).

⁷ Considerando os demais estudos realizados e a projeção da receita do atual exercício financeiro o índice projetado poderá alcançar o percentual correspondente à 56,65%, ou seja, 5,35 % acima do limite prudencial (51,3%), e 2,65% acima do limite máximo (54%), no exercício de 2023, ressaltando que para o exercício de 2024 a projeção é de 55,93%, estando assim, acima do limite máximo permitido, não restando verificada a projeção para 2025. O aumento de despesa no percentual de R\$ 256.492,04 (duzentos e cinquenta e seis mil em quatrocentos e noventa e dois reais e quatro centavos) para um período de 12 meses em 2024 e o valor de R\$ 264.828,03 (duzentos e sessenta e quatro mil e oitocentos e vinte e oito reais e três centavos) referente aos 12 (doze) meses no exercício de 2025, já inclusos férias, décimo terceiro e encargos sociais, ultrapassa o índice da filha de pagamento, considerando que referente ao valor da receita para 2024, o índice projetado poderá alcançar o percentual correspondente à 57,83%, ou seja, 6,53% ACIMA do limite prudencial (51,3%), e 3,83% ACIMA do limite máximo (54%), no exercício de 2024, estando em ambos os casos, ACIMA do LIMITE MÁXIMO (54,00%) estabelecido por lei.

⁸ Colhe-se do Projeto em questão, que foi elaborado o impacto econômico financeiro, apontando que caso aprovada a Lei 144/2023, ocasionará aumento de despesa na folha de pagamento correspondente ao valor total de R\$ 8.085.369,38 (oito milhões oitenta e cinco mil trezentos e sessenta e nove reais e trinta e oito centavos), já inclusos férias, décimo terceiro e encargos sociais, sem levar em consideração o PI 133/2023, disposto na Referencia anterior.



*Estado de Rondônia
Câmara Municipal de Cacoal
Procuradoria Jurídica*

Diante de todo exposto, do ponto de vista de constitucionalidade, juridicidade, legalidade a Procuradoria Jurídica opina pela NÃO TRAMITAÇÃO da propositura, até que seja devidamente regularizada e, acaso não seja, opina-se pela REJEIÇÃO.

Entretanto, **a opinião jurídica não tem força vinculante**, podendo seus fundamentos serem utilizados ou não pelos altivos Vereadores ou Egrégias Comissões Temáticas desta colenda Casa de Leis.

É o parecer, salvo melhor juízo.