



MUNICÍPIO DE CAMPO NOVO DE RONDÔNIA
ESTADO DE RONDÔNIA
PODER LEGISLATIVO
PROCURADORIA GERAL DA CÂMARA MUNICIPAL

PARECER Nº 011/CMCNR-PGCM/2019

Referência: Projeto de Lei Complementar nº 002, de 25 de março de 2019.

Assunto/Ementa: *Autoriza o Poder Executivo a conceder abono pecuniário.*

Requerente: PRESIDÊNCIA DA CÂMARA MUNICIPAL DE CAMPO NOVO DE RONDÔNIA.

Interessados: Município de Campo Novo de Rondônia; Câmara Municipal de Campo Novo de Rondônia; Mesa Diretora da Câmara Municipal; e Comissões Parlamentares da Câmara Municipal.

Campo Novo de Rondônia/RO, em 12 de abril de 2019.

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR. CONCESSÃO DE ABONO PECUNIÁRIO. AUSÊNCIA DE DEMONSTRAÇÃO DE REQUISITOS DA LEI COMPLEMENTAR Nº 101/2000 (LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL). NÃO APROVAÇÃO DO PROJETO DE LEI. PROSSEGUIMENTO DO PROCESSO LEGISLATIVO PARA ADEQUADA INSTRUÇÃO.

Trata-se de Projeto de Leis de natureza complementar, de autoria do Poder Executivo, em que se pretende a criar e conceder abono pecuniário a servidores do Município de Campo Novo de Rondônia.

Os servidores a serem agraciados com o tal abono são aqueles *“que desempenham atividades na recuperação e construção de pontes, recuperação de estradas vicinais e similares”*.

Os autos aportaram nesta Procuradoria Geral da Câmara Municipal para parecer quanto aos seus conteúdos, legalidade, constitucionalidade e demais análises que se revelem pertinentes ao âmbito de atuação deste órgão.

Tramitados os feitos a este subscritor, não foram solicitadas informações complementares e não houve a juntada de documentos novos.

Visto e examinado, inexistindo pendências ou dúvidas, considero os autos prontos para parecer.

Eis o relatório.

A Procuradoria desta Câmara Municipal, no cumprimento de suas atribuições legais, passa a opinar.

1



MUNICÍPIO DE CAMPO NOVO DE RONDÔNIA
ESTADO DE RONDÔNIA
PODER LEGISLATIVO
PROCURADORIA GERAL DA CÂMARA MUNICIPAL

A matéria posta à apreciação se resume em analisar a adequação, constitucionalidade e legalidade dos ditames legais expressos no conteúdo do Projeto de Lei Complementar nº 002, de 25 de março de 2019.

Inicialmente, anote-se que o PL *sub examine* não padece de vício de iniciativa, e não existem quaisquer outras inconstitucionalidades formais.

Quanto aos atos do processo legislativo, não se têm notícias de irregularidade formais ou procedimentais.

Verifica-se que a escolha pela elaboração de PL sob o rito complementar se deu de maneira equivocada, porque a matéria não está reservada à natureza complementar no art. 45, e em nenhum outro dispositivo da Lei Orgânica deste Município de Campo Novo de Rondônia.

Entretanto, este vício formal não macula o presente processo legislativo, sendo aconselhável que siga e que se observem os prazos e o quórum de votação do rito ordinário.

Na espécie, quanto aos aspectos materiais, o referido projeto de lei padece de **inobservância a alguns requisitos** da Constituição Federal e da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

De uma forma geral, não há óbice constitucional para que a Administração Pública conceda abonos para servidores públicos (*lato sensu*). Os abonos são benesses concedidas pelos governantes ao seu quadro de pessoal e, como tal, possuem caráter eventual. Representam uma espécie de incentivo para a categoria, não estando relacionados a qualquer hipótese de incidência específica.

E é justamente isso que se busca no PL em comento.

Quanto à forma de concessão, devem observar o disposto no art. 37, X, da Constituição Federal (CF), que estabelece a necessidade lei específica para fixar a remuneração de servidores, respeitada a iniciativa privativa em cada caso.

Essa lei deve ser compreendida em sentido estrito/formal, conforme entendimento do c. STF: Em tema de remuneração dos servidores públicos, estabelece a Constituição o princípio da reserva de lei. É dizer, em tema de remuneração dos servidores públicos, nada será feito senão mediante lei, lei específica.



MUNICÍPIO DE CAMPO NOVO DE RONDÔNIA
ESTADO DE RONDÔNIA
PODER LEGISLATIVO
PROCURADORIA GERAL DA CÂMARA MUNICIPAL

CF, art. 37, X; art. 51, IV; art. 52, XIII. Inconstitucionalidade formal do Ato Conjunto 1, de 5-11- 2004, das Mesas do Senado Federal e da Câmara dos Deputados. Cautelar deferida. Tal regra se aplica ao universo de servidores citados na consulta, a saber: servidores efetivos, comissionados, contratados, cedidos e inativos.

Além de respeitar a necessidade de lei em sentido estrito/formal e a iniciativa privativa do Poder Executivo Municipal para os seus servidores, a Municipalidade deverá observar também o disposto no art. 21, *caput* e incisos I e II, da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF), que estabelece o seguinte:

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;

II – o limite legal de comprometimento aplicado às despesas com pessoal inativo.

(destacou-se)

A expressão “*nulidade de pleno direito*”, segundo Maria Sylvia Zanella Di Pietro, “*é utilizada quando a própria lei já define, com precisão, os vícios que atingem o ato, gerando nulidade que cabe à autoridade apenas declarar, independentemente de provocação*”.

Para não incorrer na proibição estabelecida no art. 21, da LC n. 101/2000, portanto, é importante identificar o que o legislador entendeu como ato que aumenta a despesa com pessoal.

É importante salientar, ainda, o disposto no art. 16, da LRF, que elenca requisitos para o já citado aumento de despesas:

Lei Complementar nº 101/2000 (LRF)

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 subsequentes;



MUNICÍPIO DE CAMPO NOVO DE RONDÔNIA
ESTADO DE RONDÔNIA
PODER LEGISLATIVO
PROCURADORIA GERAL DA CÂMARA MUNICIPAL

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.

(grifos e destaques não presentes no original)

Inobstante a isso, verifica-se que o art. 21, inciso I, da LRF, ainda condicionou o aumento de despesa com pessoal ao atendimento ao disposto no art. 17¹ daquele mesmo diploma legal.

Insta destacar que o art. 169, § 1º, da Constituição Federal exige **dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes.**

Nesse sentido, vale destacar posicionamento do Tribunal de Contas da União (TCU), por meio do **Acórdão nº 1106/2008**:

¹ Lei Complementar nº 101/2000 – LRF

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 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, conterà 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.



MUNICÍPIO DE CAMPO NOVO DE RONDÔNIA
ESTADO DE RONDÔNIA
PODER LEGISLATIVO
PROCURADORIA GERAL DA CÂMARA MUNICIPAL

(...) 11. Conforme se verifica do dispositivo transcrito, o caput do artigo 21 estabelece a nulidade do ato que provoque aumento da despesa com pessoal, em sentido genérico, dando a entender, em princípio, que a vedação alcançaria todo e qualquer ato que represente aumento de despesa. Todavia, esse entendimento resultaria na inviabilização da atividade estatal na execução dos serviços que devem ser prestados à coletividade, uma vez que a administração pública estaria impedida, inclusive, de praticar atos de continuidade administrativa, desde que deles resultasse aumento de despesa com pessoal. Assim, o ato será nulo se, além de provocar aumento de despesa, também desatenda as exigências dos arts. 16 e 17 da Lei Complementar nº 101/2000, o disposto no art. 37, inciso XIII, e art. 169, § 1º, da Constituição Federal e o limite legal de comprometimento aplicado às despesas com pessoal inativo.

12. As exigências estabelecidas pelos mencionados dispositivos legais e constitucionais consistem em: a) observância aos instrumentos de planejamento no que se refere às metas de despesa fixadas, mediante análise prévia dos atos de aumento de despesa envolvendo não só o exercício em questão, mas também os dois subsequentes, bem como o pronunciamento prévio do ordenador de despesa, na forma de declaração, no sentido da adequação financeira e orçamentária dos atos com a Lei Orçamentária Anual e compatibilidade com o Plano Plurianual e com a Lei de Diretrizes Orçamentárias (art. 16 da Lei Complementar nº 101/2000); b) estimativa do impacto orçamentário financeiro no exercício em que devam entrar em vigor e nos dois subsequentes, relativamente aos atos que criem ou aumentem despesa obrigatória de caráter continuado, e comprovação de que esses atos não comprometem as metas fiscais previstas na Lei de Diretrizes Orçamentárias (art. 17 da Lei Complementar nº 101/2000); c) comprovação de que os atos não têm relação com vinculação ou equiparação de quaisquer espécies remuneratórias dos servidores públicos (art. 37, inciso XIII, da Constituição Federal); d) confirmação prévia da existência de dotação orçamentária suficiente para atender às despesas correspondentes, bem como autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias (art. 169, § 1º, da Constituição Federal).

13. Já o preceito contido no parágrafo único do referido art. 21, além do cunho de moralidade pública implícito no citado dispositivo legal, visa coibir a prática de atos de favorecimento relacionados com os quadros de pessoal, mediante concessões em final de mandato (contratações, nomeações, atribuição de vantagens etc.), no sentido de evitar o crescimento das despesas de pessoal, o conseqüente comprometimento dos orçamentos futuros e a inviabilização das novas gestões.

14. Entretanto, apesar de ser direcionado a todos os administradores públicos, o citado dispositivo, da mesma forma que o caput do artigo 21, não pode ser interpretado literalmente, sob pena de inviabilizar a administração nos últimos 180 dias da gestão de seus dirigentes, uma vez que, se assim fosse, nesse período, estariam impedidos de realizar qualquer tipo de ato que resultasse aumento de despesa. Dessa forma, considerando que o objetivo da norma contida no Parágrafo único do art. 21 da Lei Complementar nº 101/2000 é



MUNICÍPIO DE CAMPO NOVO DE RONDÔNIA
ESTADO DE RONDÔNIA
PODER LEGISLATIVO
PROCURADORIA GERAL DA CÂMARA MUNICIPAL

assegurar a moralidade pública, não pode ela atingir as ações dos administradores voltadas para o atingimento das metas previstas no planejamento do órgão.

15. Assim, para que haja a incidência da vedação prevista no mencionado dispositivo legal, com a conseqüente nulidade dos atos, é necessário que estes se apresentem conjugados dos seguintes pressupostos: resultar aumento da despesa com pessoal, refletir ato de favorecimento indevido e ser praticado nos 180 dias que antecedem o final do mandato.

16. Como consequência lógica, a nulidade prevista deixa de incidir sobre os atos de continuidade administrativa que, guardando adequação com a lei orçamentária anual, sejam objeto de dotação específica e suficiente, ou que estejam abrangidos 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, com compatibilidade com o Plano Plurianual e a com a Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Isto posto, conclui-se que a concessão de abono pecuniário pelo Município a seus servidores pode acontecer por meio de lei em sentido estrito/formal, de sua iniciativa, deve obrigatoriamente observar os termos do art. 21, *caput* e incisos I e II, da LRF, bem como o estabelecido no art. 16 e no art. 17 do mesmo diploma legal e no art. 169, § 1º e seus incisos, da CF².

No presente PL não está demonstrado minimamente os requisitos expressos na Lei de Responsabilidade Fiscal e na Constituição Federal, o que, data vênua, impede a aprovação do texto legal da forma que está.

² Constituição Federal

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, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público, só poderão ser feitas:

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

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



MUNICÍPIO DE CAMPO NOVO DE RONDÔNIA
ESTADO DE RONDÔNIA
PODER LEGISLATIVO
PROCURADORIA GERAL DA CÂMARA MUNICIPAL

Destarte, pelos termos asseverados e com espeque na fundamentação jurídica esposada, **opina-se pela não aprovação do Projeto de Lei** como está, e **pelo prosseguimento** do processo legislativo relativo ao Projeto de Lei Complementar nº 002, de 25 de março de 2019, para adequada instrução através da demonstração dos pertinentes requisitos da LRF e da Constituição Federal.

Visto o que é pertinente, *s. m. j.*, é o parecer.

GUSTAVO DA CUNHA SILVEIRA
Procurador da Câmara Municipal
OAB/RO 4.717