



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

PARECER Nº ____/CMCNR-PGCM/2020

Referência: Projeto de Lei Complementar nº 002, de 25 de novembro de 2020.

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

Interessados: Município de Campo Novo de Rondônia; Procuradoria Geral do Município de Campo Novo de Rondônia; Mesa Diretora da Câmara Municipal; Comissões Parlamentares da Câmara Municipal; Plenário da Câmara Municipal.

Campo Novo de Rondônia/RO, em 30 de novembro de 2020.

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR. ALTERAÇÕES NA LEI COMPLEMENTAR MUNICIPAL Nº 065, DE 22 DE DEZEMBRO DE 2020 (PLANO DE CARGOS, CARREIRAS E SALÁRIOS DOS SERVIDORES PÚBLICOS DA CÂMARA MUNICIPAL DE CAMPO NOVO DE RONDÔNIA). TRANSFORMAÇÃO DE FUNÇÕES DE CONFIANÇA EM CARGOS EM COMISSÃO. LEVANTAMENTO DA CONTABILIDADE DA CÂMARA MUNICIPAL. INEXISTÊNCIA DE AUMENTO DE DESPESA COM PESSOAL. LEGALIDADE E CONSTITUCIONALIDADE CONSTATADAS. APROVAÇÃO DO PROJETO. PROSSEGUIMENTO DO PROCESSO LEGISLATIVO.

Trata-se de requerimento da Presidência da Câmara Municipal de Campo Novo de Rondônia para análise e parecer quanto ao Projeto de Lei Complementar Municipal nº 002, de 25 de novembro de 2020, de autoria do Legislativo Municipal.

O referido Projeto de Lei Complementar encaderna proposta de alteração do Plano de Cargos, Carreiras e Salários da Câmara Municipal de Campo Novo de Rondônia (Lei Complementar nº 065/2017), visando a transformação de duas funções de confiança em dois cargos em comissão.

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

CÂMARA MUNICIPAL DE CAMPO NOVO DE RONDÔNIA
Avenida Tancredo Neves, nº 2070, Setor 02,
CEP: 76.887-000, Campo Novo de Rondônia/RO.
Fone (69) 3239-2270 | e-mail: câmara@camponovoderondonia.ro.leg.br



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

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

Eis o extrato do processo administrativo.

É o relatório.

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

A análise da matéria posta à apreciação se resume em sopesar a legalidade e a constitucionalidade da inovação legislativa proposta pelo PL.

O Legislador optou por propor o referido Projeto de Lei sob o **rito complementar**, o que se verifica correto, pois o art. 45, da Lei Orgânica do Município de Campo Novo de Rondônia reserva o tema à lei complementar.

Por escopo, a presente proposta legislativa almeja reestruturar carreiras no âmbito da Câmara Municipal, transformando as funções de confiança (Controlador-Geral e Procurador-Geral) em cargos em comissão com a mesma nomenclatura.

No presente caso, verifica-se que o Projeto de Lei Complementar não representa, por si só, algo ilegal. Contudo, por ter o condão de gerar aumento de despesa com pessoal, deve ser perquirida a adequação do PLC à Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000).

Neste contexto, o Legislativo Municipal deverá observar o disposto no **art. 21, caput e inciso IV, 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:

(...)

IV - a **aprovação, a edição ou a sanção**, por Chefe do Poder Executivo, **por Presidente** e demais membros da Mesa ou órgão decisório equivalente **do Poder Legislativo**, por Presidente de Tribunal do Poder Judiciário e pelo Chefe do Ministério Público, da União e dos Estados, **de norma legal contendo plano de**



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

alteração, reajuste e reestruturação de carreiras do setor público, ou a edição de ato, por esses agentes, para nomeação de aprovados em concurso público, quando:

- a) **resultar em aumento da despesa** com pessoal nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores ao final do mandato do titular do Poder Executivo; ou
- b) **resultar em aumento da despesa** com pessoal que preveja parcelas a serem implementadas em períodos posteriores ao final do mandato do titular do Poder Executivo.

(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**.

Em todos os casos do art. 21, da LRF, o requisito objetivo do aumento de despesa deve estar sempre presente.

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 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.

(grifos e destaques não presentes no original)



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

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**:

(...) 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

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

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 resultas se 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



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

contida no Parágrafo único do art. 21 da Lei Complementar nº 101/2000 é 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.

Entretantes, no presente PLC está demonstrado pela Contabilidade da Casa de Leis que a reestruturação almejada causará redução do índice de

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

comprometimento da folha de pagamento, a qual, em 2020, está em 63,09%, e, em 2021, poderá atingir 60,24%, o que, data vênia, cumpre com os requisitos expressos na Lei de Responsabilidade Fiscal e na Constituição Federal.

Não distante disso, verifica-se que o art. 21, *caput* e inciso IV, alíneas “a” e “b”, da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF) coloca como condicionante o resultado da alteração legislativa, o que somente poderá ser constatado em data posterior, quando a lei entrar em vigor, em 01 de janeiro de 2021.

Portanto, **tendo em vista o levantamento da contabilidade da Câmara Municipal (docs. anexos)**, há, no caso, atendimento aos requisitos da Lei de Responsabilidade Fiscal, porque inexistente aumento de despesa com pessoal.

Destarte, pelos termos asseverados e com espede na fundamentação jurídica esposada, **opina-se** pela **aprovação do Projeto de Lei**, e pelo **prosseguimento** do processo legislativo do PLC nº 002, de 25 de novembro de 2020.

Visto o que é pertinente, *salvo melhor juízo*, é o parecer.

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