



PARECER N. 125/2023

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR N. 07/2023

ASSUNTO: Parecer sobre o Projeto de Lei Complementar n. 07/2023, que "Altera a Lei Municipal n. 1.959, de 20 de fevereiro de 2013, alterada pela Lei nº 2.032, de 27 de dezembro de 2013, Lei nº 2.039, de 9 de abril de 2014, Lei nº 2.225, de 23 de fevereiro de 2017, Lei nº 2.255, de 21 de novembro de 2017, Lei Complementar nº 54, de 7 de dezembro de 2018, Lei Complementar nº 73, de 5 de novembro de 2019, Lei Complementar nº 132, de 25 de janeiro de 2022, Lei Complementar nº 179, de 5 de agosto de 2022 e Lei Complementar nº 207, de 29 de dezembro de 2022".

INTERESSADA: Diretoria Legislativa.

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR N. 07/2023. ALTERAÇÃO DA LEI MUNICIPAL N. 1.959/2013. EXAME DE CONSTITUCIONALIDADE E DE LEGALIDADE. CRIAÇÃO DE CARGOS EM COMISSÃO. ELEVAÇÃO DA REMUNERAÇÃO DO CARGO DE ASSESSOR ESPECIAL. RECOMENDAÇÕES.

1. RELATÓRIO

Trata-se de parecer sobre o Projeto de Lei Complementar n. 07/2023, de iniciativa do Prefeito, que tem como objetivo alterar a Lei n. 1.959/2013, criando **77 cargos em comissão**, elevando o limite mensal de gastos para R\$ 3.937.051,49 para os cargos civis e mantendo R\$ 131.300,00 para os cargos de natureza militar. A proposta também eleva a remuneração do cargo de Assessor Especial para R\$ 15.125,18.

Constam dos autos: OFÍCIO/ASSESJUR/GABPRE/Nº118/2023, texto inicial do projeto de lei complementar, mensagem governamental n. 08/2023, parecer proferido pela Procuradoria-Geral do Município no processo SAJ n. 2022.02.001969, declaração do ordenador de despesa, relatório da estimativa do impacto orçamentário-financeiro, ofício da Presidência com a admissibilidade do projeto e despacho da Diretoria Legislativa encaminhando os autos à Procuradoria Legislativa.

É o necessário a relatar.

2. FUNDAMENTAÇÃO

À luz dos artigos 2º, § 2º c/c 15 da Lei municipal n. 2.168, de 14 de maio de 2016, incumbe a esta procuradoria prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar a conveniência e a oportunidade dos atos praticados no âmbito da Câmara Municipal, nem analisar aspectos de natureza eminentemente técnica ou administrativa.

2.1. Competência legislativa

O projeto de lei complementar se enquadra nas autorizações para legislar franqueadas aos Municípios, de acordo com o que dispõem o art. 30, I, da Constituição Federal, o art. 22, I, da Constituição Estadual e o art. 23, VI, da Lei Orgânica, por se tratar de matéria de interesse local, criação de cargos na Administração municipal e elevação da remuneração de servidores públicos.



2.2. Iniciativa

Também não há vício de iniciativa, pois, conforme o art. 61, § 1º, II, a, da Constituição Federal, o art. 54, § 1º, I, da Constituição Estadual bem como o art. 36, I, da Lei Orgânica Municipal, cabe à iniciativa privativa do Prefeito a instauração do processo legislativo de leis que disponham sobre criação de cargos na Administração Pública Municipal e remuneração de servidores públicos municipais.

2.3. Espécie normativa

Quanto à espécie normativa utilizada, trata-se de matéria de lei complementar, conforme art. 43, § 1º, V, da Lei Orgânica.

2.4. Mérito

Quanto ao seu conteúdo, a proposição cria **77 cargos comissionados de natureza civil** com o fim de atender as finalidades destacadas na mensagem governamental que acompanha a proposição.

Observa-se, contudo, que a norma não disciplina as atribuições dos cargos criados, tão somente vincula os seus valores ao escalonado no Anexo II da Lei Municipal nº 1.959/2013, estando em desconformidade com o previsto no art. 37, II e V, da Constituição Federal e a jurisprudência do STF acerca do tema, vide:

EMENTA Criação de cargos em comissão. Requisitos estabelecidos pela Constituição Federal. Estrita observância para que se legitime o regime excepcional de livre nomeação e exoneração. Repercussão geral reconhecida. Reafirmação da jurisprudência da Corte sobre o tema. 1. A criação de cargos em comissão é exceção à regra de ingresso no serviço público mediante concurso público de provas ou provas e títulos e somente se justifica quando presentes os pressupostos constitucionais para sua instituição. 2. Consoante a jurisprudência da Corte, a criação de cargos em comissão pressupõe: a) que os cargos se destinem ao exercício de funções de direção, chefia ou assessoramento, não se prestando ao desempenho de atividades burocráticas, técnicas ou operacionais; b) necessária relação de confiança entre a autoridade nomeante e o servidor nomeado; c) que o número de cargos comissionados criados guarde proporcionalidade com a necessidade que eles visam suprir e com o número de servidores ocupantes de cargos efetivos no ente federativo que os institui; e d) que as atribuições dos cargos em comissão estejam descritas de forma clara e objetiva na própria lei que os cria. 3. Há repercussão geral da matéria constitucional aventada, ratificando-se a pacífica jurisprudência do Tribunal sobre o tema. Em consequência disso, nega-se provimento ao recurso extraordinário. 4. Fixada a seguinte tese: 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.

(RE 1041210 RG, Relator(a): DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 27/09/2018, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-107 DIVULG 21-05-2019 PUBLIC 22-05-2019)



CÂMARA MUNICIPAL DE RIO BRANCO
PROCURADORIA LEGISLATIVA



Ementa: AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL. CRIAÇÃO DE CARGOS EM COMISSÃO. AUSÊNCIA DA DESCRIÇÃO DAS ATRIBUIÇÕES CORRESPONDENTES. IMPOSSIBILIDADE. VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA AMPLA DEFESA E DO CONTRADITÓRIO. MATÉRIA COM REPERCUSSÃO GERAL REJEITADA PELO PLENÁRIO DO STF NO ARE Nº 748.371. CONTROVÉRSIA DE ÍNDOLE INFRACONSTITUCIONAL. ALEGADA VIOLAÇÃO AO ARTIGO 93, IX, DA CF/88. INEXISTÊNCIA. 1. A criação de cargos em comissão para o exercício de atribuições técnicas e operacionais pela Municipalidade exige a descrição de suas respectivas atribuições na própria lei. Precedente: ADI 4.125, Rel. Min. Cármen Lúcia, Plenário, DJe 15/2/2011. 2. Os princípios da ampla defesa, do contraditório, do devido processo legal e dos limites da coisa julgada, quando debatidos sob a ótica infraconstitucional, não revelam repercussão geral apta a tornar o apelo extremo admissível, consoante decidido pelo Plenário Virtual do STF, na análise do ARE nº 748.371, da Relatoria do Min. Gilmar Mendes. 3. A decisão judicial tem que ser fundamentada (art. 93, IX), ainda que sucintamente, sendo prescindível que o decisor se funde na tese suscitada pela parte. Precedente: AI-QO-RG 791.292, Rel. Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, DJe de 13/8/2010. 4. In casu, o acórdão recorrido assentou: "Ação Direta de Inconstitucionalidade – Leis Complementares nºs. 38 (de 06 de agosto de 2008), 45 (de 27 de julho de 2009), 55 (de 15 de março de 2010), do Município de Buritama (Dispõem sobre 'criação de cargos de provimento em comissão'- Imprescindibilidade da descrição de atribuições para os cargos de assessoramento, chefia e direção – Afronta ao princípio da legalidade – Inconstitucionalidade declarada – Ação julgada procedente". 5. Agravo regimental DESPROVIDO. (RE 806436 AgR, Relator(a): LUIZ FUX, Primeira Turma, julgado em 02/09/2014, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-180 DIVULG 16-09-2014 PUBLIC 17-09-2014)

O projeto também eleva a remuneração do cargo de Assessor Especial para R\$ 15.125,18, não havendo impedimento jurídico neste ponto.

2.5. Adequação orçamentário-financeira

Quanto à adequação orçamentário-financeira, verifica-se que a proposta acarreta aumento de despesas de pessoal, porquanto implica na criação de cargos em comissão e elevação da remuneração de servidores públicos, sujeitando-se aos requisitos previstos nos arts. 17 e 21 da Lei de Responsabilidade Fiscal:

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. (Vide ADI 6357)

§ 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. (Vide Lei Complementar nº 176, de 2020)

§ 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. (Vide Lei Complementar nº 176, de 2020)





CÂMARA MUNICIPAL DE RIO BRANCO
PROCURADORIA LEGISLATIVA



§ 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. (Vide Lei Complementar nº 176, de 2020)

§ 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. (Vide Lei Complementar nº 176, de 2020)

§ 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.

Art. 21. É nulo de pleno direito: (Redação dada pela Lei Complementar nº 173, de 2020)

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; e (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020)

b) ao limite legal de comprometimento aplicado às despesas com pessoal inativo; (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020)

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

III - o ato de que resulte aumento da despesa com pessoal que preveja parcelas a serem implementadas em períodos posteriores ao final do mandato do titular de Poder ou órgão referido no art. 20; (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020)

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 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: (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020)

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 (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020)

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

§ 1º As restrições de que tratam os incisos II, III e IV: (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020)





CÂMARA MUNICIPAL DE RIO BRANCO
PROCURADORIA LEGISLATIVA



I - devem ser aplicadas inclusive durante o período de recondução ou reeleição para o cargo de titular do Poder ou órgão autônomo; e (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020)

II - aplicam-se somente aos titulares ocupantes de cargo eletivo dos Poderes referidos no art. 20. (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020)

§ 2º Para fins do disposto neste artigo, serão considerados atos de nomeação ou de provimento de cargo público aqueles referidos no § 1º do art. 169 da Constituição Federal ou aqueles que, de qualquer modo, acarretem a criação ou o aumento de despesa obrigatória. (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020)

E o art. 169, § 1º, da Constituição Federal prevê:

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: (Renumerado do parágrafo único, pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

I - se houver prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

II - se houver autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

[...]

Nesse sentido, foi apresentada estimativa do impacto orçamentário-financeiro do projeto nos exercícios de 2023 e 2024, mas **não no exercício de 2025** (fl. 12). Com relação ao exercício de 2025, foi afirmado o seguinte (fl. XX):

**O impacto relativo ao ano de 2025 já está somado dentro do orçamento de 2024, desta forma ele não soma no próximo orçamento, para não ficar em duplicidade.

A afirmação é contraditória, pois a criação de cargos em comissão e a concessão de reajuste para servidores públicos gera despesa obrigatória de caráter continuado e efetivamente repercute para além de 2024, elevando a despesa de pessoal estimada.

Assim, é necessário apresentar a estimativa para o exercício de 2025 (art. 16, I, da LRF).

Foi apresentada a declaração do ordenador de despesas de que o aumento tem compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias, nos termos do art. 16, II, c/c 17 § 1º da LRF.

Além disso, foram indicadas as dotações orçamentárias que arcarão com as despesas do projeto, conforme art. 169, § 1º, da Constituição Federal e art. 17, § 1º, da LRF.



Pontue-se que o projeto cria despesa obrigatória de caráter continuado, mas, não foi cumprida a parte final do art. 17, § 2º, da LRF quanto ao estabelecimento de medidas de compensação pelo aumento permanente de receita ou redução permanente de despesa.

Por outro lado, inexistente violação do art. 21, II, III e IV da LRF, porquanto o projeto de lei complementar não foi proposto nos cento e oitenta dias anteriores ao final do mandato do Prefeito nem prevê a implementação de parcelas em períodos posteriores ao final do mandato.

O cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal é indispensável para a aprovação do projeto.

3. CONCLUSÃO

Ante o exposto, esta Procuradoria conclui que há impedimentos jurídicos para a aprovação do Projeto de Lei Complementar n. 07/2023.

Para aprovação da proposição em consonância com a legislação aplicável, recomenda-se:

- A inclusão das atribuições dos cargos criados, conforme explanado no item 2.4 deste parecer;
- Que seja solicitado, ao Poder Executivo, o integral cumprimento das exigências dos arts. 16, 17 e 21 da Lei de Responsabilidade Fiscal, conforme explanado no item 2.5 deste parecer;

Recomenda-se que o projeto tramite na Comissão de Constituição, Justiça e Redação Final e na Comissão de Orçamento, Finanças e Tributação.

É o parecer.

Remetam-se os autos ao Setor de Apoio às Comissões Técnicas.

Rio Branco-Acre, 11 de abril de 2023.


Evelyn Andrade Ferreira
Procuradora-Geral


Renan Braga e Braga
Procurador