



PARECER JURÍDICO Nº 073/2023

Referência: Projeto de Lei nº 72/2023

Interessado: Comissão de Justiça e Redação Final

EMENTA: DÁ NOVA REDAÇÃO AO QUADRO A – EXECUTIVO GERAL (CNPJ 27.167.428/0001-80) DO ANEXO I E AO ANEXO III DA LEI Nº 2.025, DE 20 DE DEZEMBRO DE 1994 E TABELA A DO ANEXO I DA LEI Nº 2.869, DE 08 DE JANEIRO DE 2009, NA FORMA QUE ESPECIFICA. VÍCIO PROCESSUAL. AUSÊNCIA DA DECLARAÇÃO DO ORDENADOR DE DESPESAS. ESTIMATIVA DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIA INCOMPLETO. NECESSIDADE DE EMENDA SOB PENA DE REJEIÇÃO. NECESSIDADE DA CFO ATESTAR O CUMPRIMENTO ÀS NORMAS DA LRF, CF E LOM.

RELATÓRIO

A Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final, através da Exma. Vereadora relatora, Sra. Mayara Aparecida Moraes Eller Miniño, requereu a manifestação desta Procuradoria a respeito do Projeto de Lei nº 72/2023, de autoria do Executivo Municipal, que *“DÁ NOVA REDAÇÃO AO QUADRO A – EXECUTIVO GERAL (CNPJ 27.167.428/0001-80) DO ANEXO I E AO ANEXO III DA LEI Nº 2.025, DE 20 DE DEZEMBRO DE 1994 E TABELA A DO ANEXO I DA LEI Nº 2.869, DE 08 DE JANEIRO DE 2009, NA FORMA QUE ESPECIFICA.”*





Constam dos autos: Ofício nº 846/20223/GPNV, encaminhando o Projeto de Lei em apreço a esta Casa de Leis (fls.01/02); Projeto de Lei n. 72/2023 (fls. 03/102); justificativa (fls.103/104); Estimativa do Impacto Orçamentário-Financeiro (fls. 105); comprovante de despacho do protocolo (fls.106); termo de despacho exarado, em 15 de agosto de 2023, pela Presidência com a determinação de inclusão do projeto de lei no Expediente da próxima Sessão Ordinária (fls.107); termo de despacho exarado pela Presidência com a fase de tramitação de apresentação do PL ao Plenário e distribuição para as Comissões (fls.108); termo de despacho exarado pelo Presidente da Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final – CLJRF, com a designação da relatora (fls.109); termo de despacho de tramitação exarado pelo relator do PL na Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final (fls.110); termo de despacho com o encaminhamento da CLJRF para a Procuradoria Jurídica (fls.111).

Os autos foram distribuídos pelo Procurador Geral a essa parecerista em 25 de agosto de 2023 (fls.112)

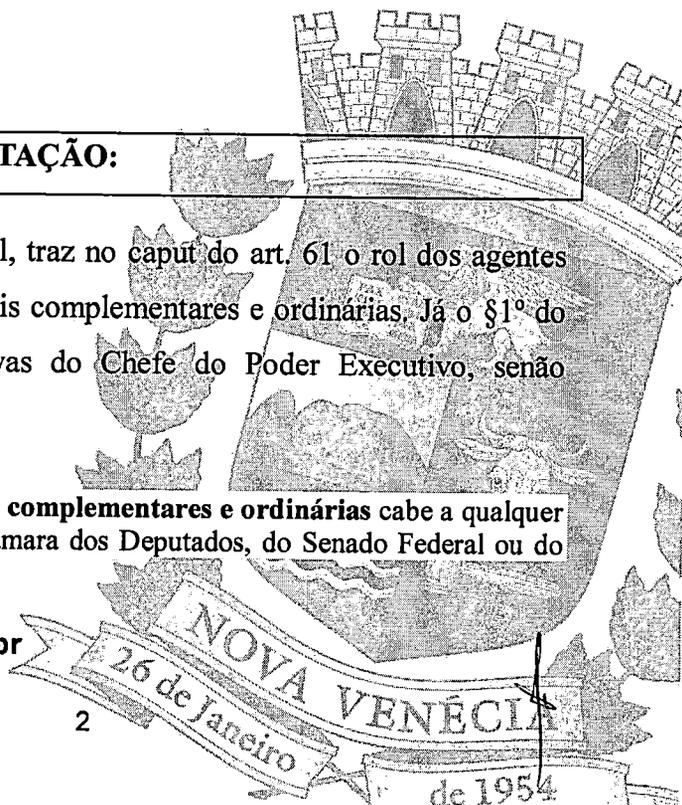
Analisados os termos da consulta, insta frisar que se resumem em atividade intelectual de interpretação, com base no questionamento formulado, não vinculando a decisão administrativa a ser tomada pela autoridade competente, ou seja, o presente parecer possui caráter meramente opinativo.

É o relatório. Passo a opinar.

FUNDAMENTAÇÃO:

A Constituição da República Federativa do Brasil, traz no caput do art. 61 o rol dos agentes que possuem competência para proposições de leis complementares e ordinárias. Já o §1º do mesmo dispositivo, elenca as matérias privativas do Chefe do Poder Executivo, senão vejamos:

Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do





Câmara Municipal de Nova Venécia

Estado do Espírito Santo



Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

I - fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas;

II - disponham sobre:

a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração; (grifo nosso)

b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;

c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 18, de 1998)

d) organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, bem como normas gerais para a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios;

e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

f) militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva. (Incluída pela Emenda Constitucional nº 18, de 1998)

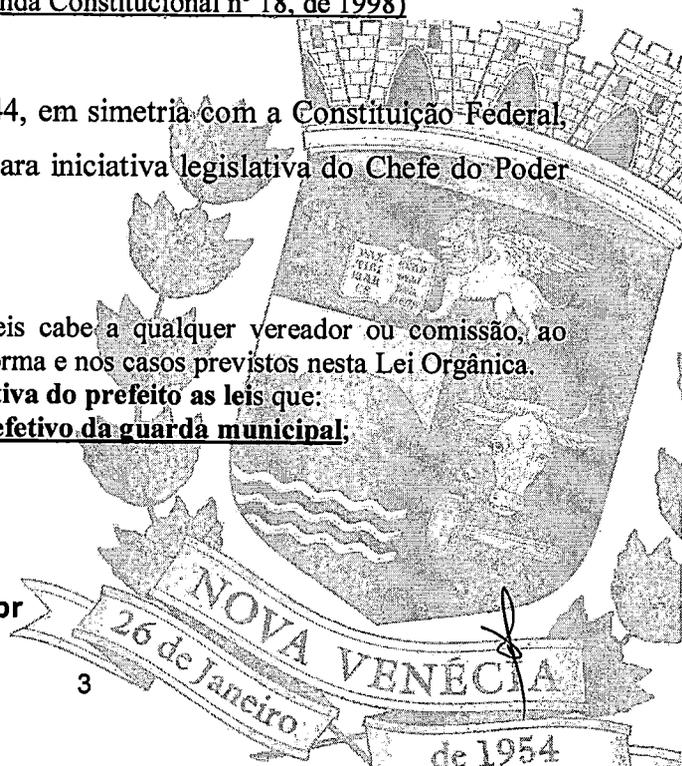
A Lei Orgânica Municipal – LOM, em seu art. 44, em simetria com a Constituição Federal, igualmente reserva as matérias de competência para iniciativa legislativa do Chefe do Poder Executivo Municipal:

Art. 44. A iniciativa das leis cabe a qualquer vereador ou comissão, ao prefeito e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Lei Orgânica.

§ 1º São de iniciativa privativa do prefeito as leis que:

I - fixem ou modifiquem o efetivo da guarda municipal;

II - disponham sobre:





Câmara Municipal de Nova Venécia

Estado do Espírito Santo



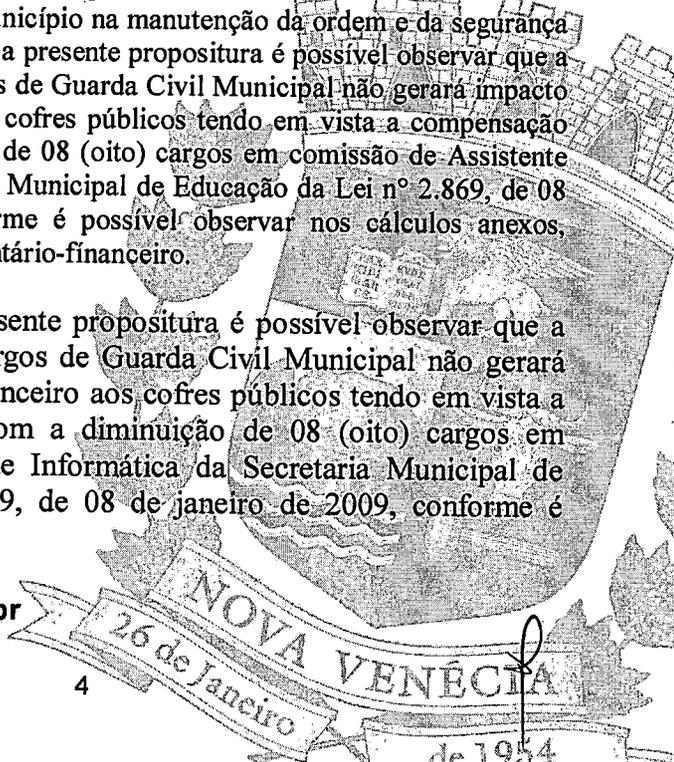
- a) o orçamento anual, as diretrizes orçamentárias e o plano plurianual do Município;
- b) **criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica do Poder Executivo ou aumento de sua remuneração;** (grifo nosso)
- c) servidores públicos municipais, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria; a *[sic]*. (Redação dada pela Emenda à Lei Orgânica nº 34/2017)
- d) criação, estruturação e atribuições das secretarias municipais e órgãos do Poder Executivo.

Analisando conjuntamente a Constituição Federal (art. 61, §1º, inciso II, alínea “a” c/c art. 144, §8º) com a Lei Orgânica Municipal (art. 44, §1º, inciso I), percebe-se que o Chefe do Poder Executivo Municipal possui competência privativa na proposição do Projeto de Lei nº 72/2023, haja vista que possui como objeto a fixação do efetivo da guarda civil municipal com descrição de suas atividades (art.1º e art. 2º), bem como extingue 08 (oito) cargos de Assistente de Informática (art.3º).

Segundo a justificativa carreada do Autor da proposição às fls. 104:

A Guarda Civil Municipal em nossa cidade será utilizada nos mais diversos tipos de atuação, tais como o policiamento ostensivo e preventivo, justifica o título de um ente de segurança comunitária e versátil por estar mais próximo dos acontecimentos urbanos pela convivência diária com os munícipes. Pelo exposto criar a Guarda Civil Municipal, de Nova Venécia-ES é a forma mais direta de participação do Município na manutenção da ordem e da segurança pública. Por fim, em análise a presente propositura é possível observar que a criação de 04 (quatro) cargos de Guarda Civil Municipal não gerará impacto orçamentário-financeiro aos cofres públicos tendo em vista a compensação realizada com a diminuição de 08 (oito) cargos em comissão de Assistente de Informática da Secretaria Municipal de Educação da Lei nº 2.869, de 08 de janeiro de 2009, conforme é possível observar nos cálculos anexos, inclusos no impacto orçamentário-financeiro.

Por fim, em análise a presente propositura é possível observar que a criação de 04 (quatro) cargos de Guarda Civil Municipal não gerará impacto orçamentário-financeiro aos cofres públicos tendo em vista a compensação realizada com a diminuição de 08 (oito) cargos em comissão de Assistente de Informática da Secretaria Municipal de Educação da Lei nº 2.869, de 08 de janeiro de 2009, conforme é





Câmara Municipal de Nova Venécia

Estado do Espírito Santo



possível observar nos cálculos anexos, inclusos no impacto orçamentário-financeiro

De acordo com a Lei Orgânica Municipal, com redação dada pela Emenda à LOM nº 35/2018, compete Guarda Civil Municipal:

Art. 84 Compete ao município constituir a Guarda Civil Municipal, como força auxiliar, destinada à proteção dos bens, serviços e instalações municipais, organização e fiscalização do trânsito local, subordinada diretamente ao prefeito municipal, que designará, inclusive, seu diretor. (Redação dada pela Emenda à Lei Orgânica nº 35/2018)

§ 1º São princípios mínimos de atuação da Guarda Civil Municipal: (Dispositivo acrescido pela Emenda à Lei Orgânica nº 35/2018)

I - proteção dos direitos humanos fundamentais, do exercício da cidadania e das liberdades públicas; ((Dispositivo acrescido pela Emenda à Lei Orgânica nº 35/2018)

II - preservação da vida, redução do sofrimento e diminuição das perdas; (Dispositivo acrescido pela Emenda à Lei Orgânica nº 35/2018)

III - patrulhamento preventivo; (Dispositivo acrescido pela Emenda à Lei Orgânica nº 35/2018)

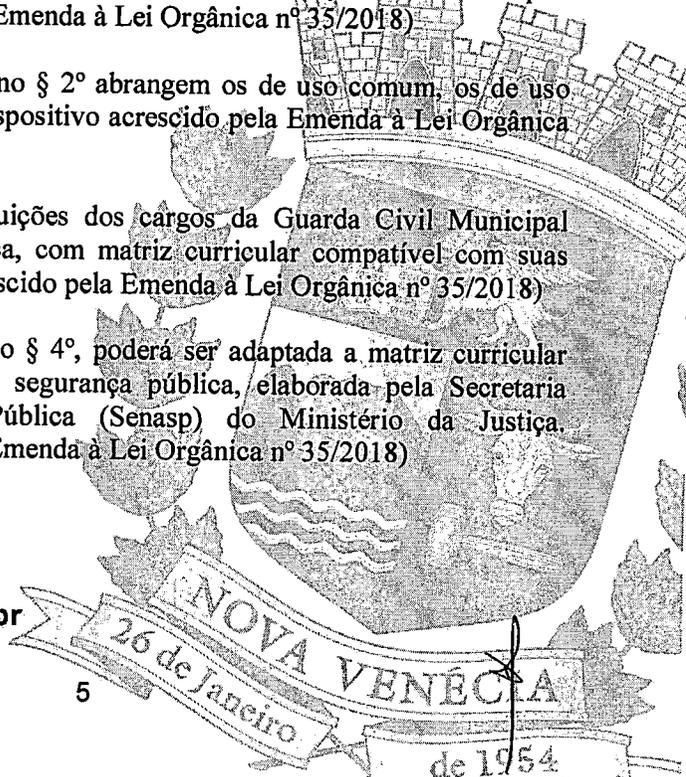
IV - compromisso com a evolução social da comunidade. (Dispositivo acrescido pela Emenda à Lei Orgânica nº 35/2018)

§ 2º É competência geral das guardas municipais a proteção de bens, serviços, logradouros públicos municipais e instalações do município. (Dispositivo acrescido pela Emenda à Lei Orgânica nº 35/2018)

§ 3º Os bens mencionados no § 2º abrangem os de uso comum, os de uso especial e os dominiais. (Dispositivo acrescido pela Emenda à Lei Orgânica nº 35/2018)

§ 4º O exercício das atribuições dos cargos da Guarda Civil Municipal requer capacitação específica, com matriz curricular compatível com suas atividades. (Dispositivo acrescido pela Emenda à Lei Orgânica nº 35/2018)

§ 5º Para fins do disposto no § 4º, poderá ser adaptada a matriz curricular nacional para formação em segurança pública, elaborada pela Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp) do Ministério da Justiça. (Dispositivo acrescido pela Emenda à Lei Orgânica nº 35/2018)





Câmara Municipal de Nova Venécia

Estado do Espírito Santo



§ 6º É facultada ao município a criação de órgão de formação, treinamento e aperfeiçoamento dos integrantes da Guarda Civil Municipal, tendo como princípios norteadores os mencionados no § 1º. (Dispositivo acrescido pela Emenda à Lei Orgânica nº 35/2018)

§ 7º Os municípios poderão firmar convênios ou consorciar-se, visando ao atendimento do disposto no caput deste artigo. (Dispositivo acrescido pela Emenda à Lei Orgânica nº 35/2018)

§ 8º O Estado poderá, mediante convênio com os municípios interessados, manter órgão de formação e aperfeiçoamento centralizado, em cujo conselho gestor seja assegurada a participação dos municípios conveniados. (Dispositivo acrescido pela Emenda à Lei Orgânica nº 35/2018)

§ 9º A Guarda Civil Municipal é formada por servidores públicos integrantes de carreira única e plano de cargos e salários, conforme disposto em lei municipal. (Dispositivo acrescido pela Emenda à Lei Orgânica nº 35/2018)

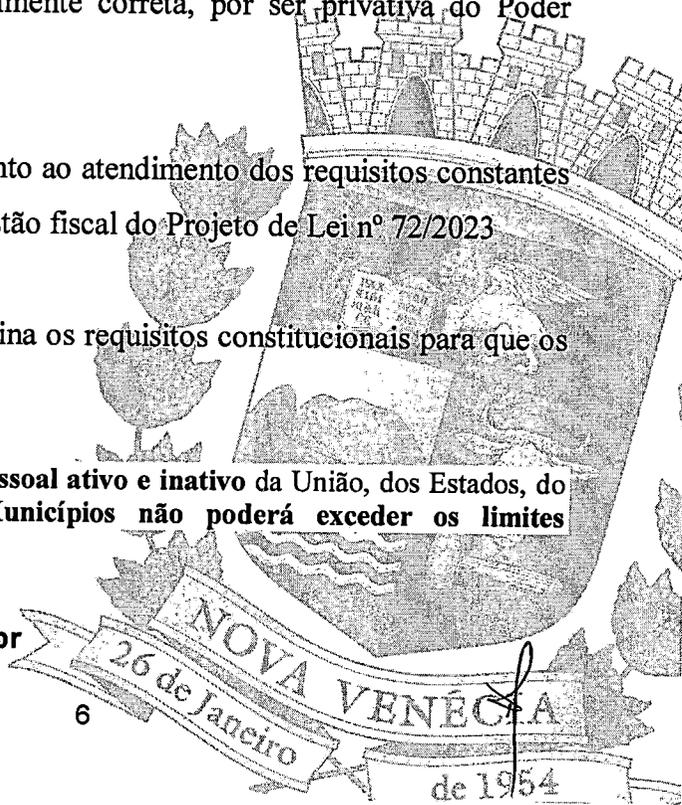
§ 10 O município de Nova Venécia-ES ao regulamentar a Guarda Civil Municipal observará estritamente o que dispõe a Lei Federal nº 13022/2014 - Estatuto Geral das Guardas Municipais. (NR) (Dispositivo acrescido pela Emenda à Lei Orgânica nº 35/2018)

Quanto ao tipo legislativo utilizado para a proposição, qual seja, Projeto de Lei Ordinária, é o adequado para a fixação do efetivo da guarda civil municipal, tendo em vista que nem Constituição Federal, a Lei Federal nº 13.022/2014 e nem a Lei Orgânica Municipal estabeleceram que a temática deverá ser disciplinada por lei complementar, mas sim, por “lei”. Quanto à iniciativa, repetimos, está igualmente correta, por ser privativa do Poder Executivo.

Em ato contínuo, se faz necessário examinar quanto ao atendimento dos requisitos constantes na Carta Magna, bem como com as normas de gestão fiscal do Projeto de Lei nº 72/2023

O art., 169, §1º, incisos I e II da CF/1988, disciplina os requisitos constitucionais para que os gestores possam aumentar os gastos de pessoal:

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





Câmara Municipal de Nova Venécia

Estado do Espírito Santo



estabelecidos em lei complementar. (Redação dada pela pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

§ 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.

A legislação complementar citada no *caput* do art. 169 da CF/1988 e no art. 121¹ da LOM, qual seja, LC nº 101/2000 estabelece as normas para os gestores no tocante às finanças públicas:

Art. 1º Esta Lei Complementar estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com amparo no Capítulo II do Título VI da Constituição.

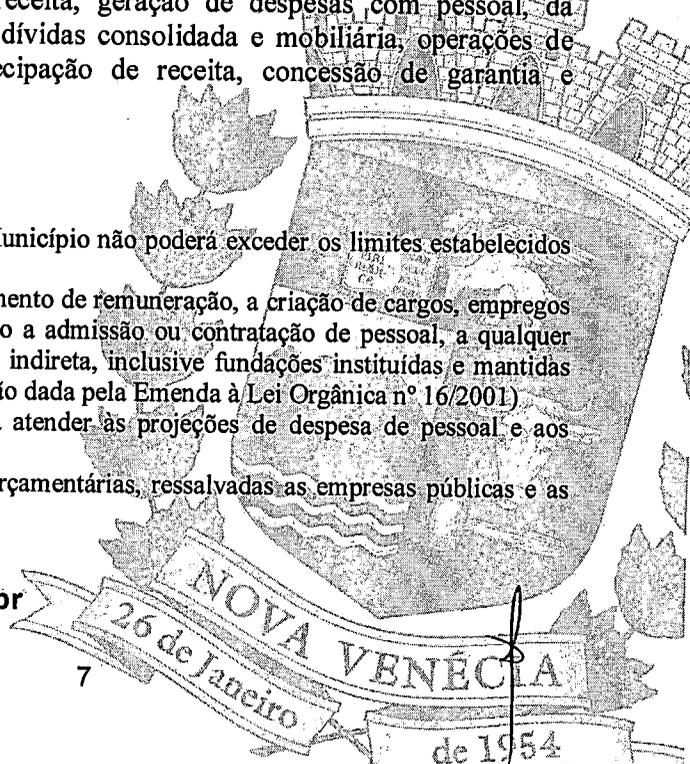
§ 1º A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar

¹ Art. 121.[65] A despesa com pessoal ativo e inativo do Município não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar.

Parágrafo único. 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 municipal, só poderão ser feitas: (Redação dada pela Emenda à Lei Orgânica nº 16/2001)

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.





Câmara Municipal de Nova Venécia

Estado do Espírito Santo



A ação planejada no tocante às despesas com pessoal deve observar os requisitos constantes na legislação em referência, visando à prudência na gestão fiscal (COSTA; COSTA JÚNIOR, 2014)² dos órgãos da Administração Pública, almejando o atendimento dos princípios da legalidade e eficiência.

Por seu turno, para a fixação do efetivo da guarda municipal, salvo melhor juízo, deverá conter: (a) estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício corrente e nos dois subsequentes com a demonstração da origem dos recursos para seu custeio (art. 16, inciso I c/c art. 17, §1º da Lei de Responsabilidade Fiscal); b) declaração do ordenador de despesas de que o aumento da despesa consta do orçamento, está prevista na Lei Orçamentária Anual e Lei de Diretrizes Orçamentárias e está em consonância com o Plano Plurianual, sob pena de responsabilidade (inciso II do art. 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal), sendo consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público a geração de despesas ou assunção de obrigações (MEIRELLES, 2007, p.283)³ que não atendam aos artigos 16 e 17 da LC nº 101/2000: senão vejamos:

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.

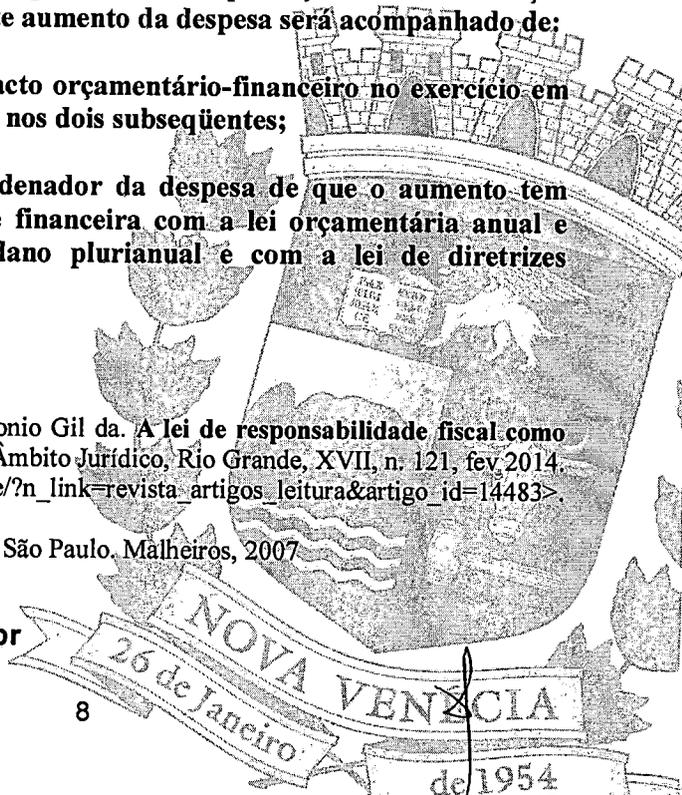
Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:

I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois 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.

² COSTA, Carlos Eduardo de Mira; COSTA JÚNIOR, Antonio Gil da. **A lei de responsabilidade fiscal como instrumento gerencial para a administração pública.** In: *Âmbito Jurídico*, Rio Grande, XVII, n. 121, fev. 2014. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=14483>. Acesso em jun 2019.

³ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro.** São Paulo. Malheiros, 2007





Câmara Municipal de Nova Venécia

Estado do Espírito Santo



§ 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.

§ 3º Ressalva-se do disposto neste artigo a despesa considerada irrelevante, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias.

§ 4º As normas do caput constituem condição prévia para:

I - empenho e licitação de serviços, fornecimento de bens ou execução de obras;

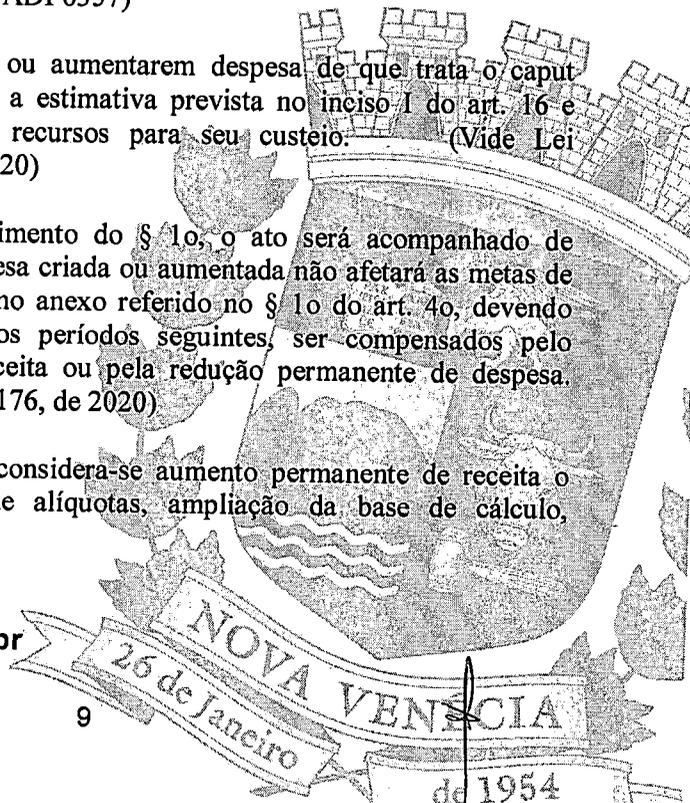
II - desapropriação de imóveis urbanos a que se refere o § 3º do art. 182 da Constituição.

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)

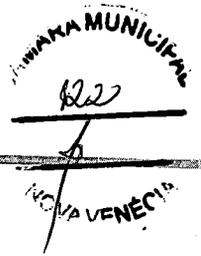
§ 3º Para efeito do § 2º, considera-se aumento permanente de receita o proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo,





Câmara Municipal de Nova Venécia

Estado do Espírito Santo



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. (Vide Lei Complementar nº 176, de 2020)

§ 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.

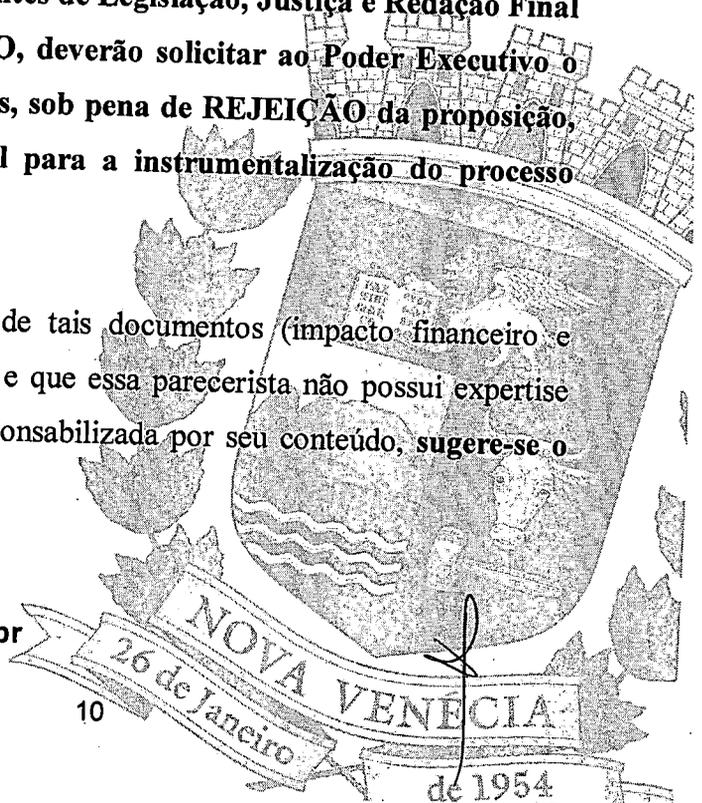
§ 7o Considera-se aumento de despesa a prorrogação daquela criada por prazo determinado.

Inicialmente, verifica-se que foi anexado o impacto financeiro (fls. 105), porém sem a demonstração da despesa no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes, ou seja, sem atender os dispositivos supracitados.

Insta frisar, que resta ausente a declaração do ordenador de despesas.

Insta frisar ainda, que as Comissões Permanentes de Legislação, Justiça e Redação Final – CLJRF, e de Finanças e Orçamento – CFO, deverão solicitar ao Poder Executivo o envio da declaração do ordenador de despesas, sob pena de REJEIÇÃO da proposição, por ausência de documentação indispensável para a instrumentalização do processo legislativo.

Posteriormente, considerando que o conteúdo de tais documentos (impacto financeiro e declaração do ordenador de despesas) é técnico e que essa parecerista não possui expertise para analisá-los, não podendo, portanto, ser responsabilizada por seu conteúdo, **sugere-se o**





Câmara Municipal de Nova Venécia
Estado do Espírito Santo



encaminhamento dos autos a Comissão de Finanças e Orçamento, para emissão de parecer, na forma do art. 80, incisos IV e V⁴ do Regimento Interno dessa Câmara Municipal, para verificar se tais documentos atendem a Lei de Responsabilidade Fiscal, especialmente, mas não apenas, os artigos 15 a 23 e 59, bem como da Constituição Federal, precipuamente, mas não somente, do art. 169, §1º, incisos I e II.

CONCLUSÃO:

Diante de todo o exposto, DESDE QUE seja complementada a estimativa do impacto orçamentário-financeiro, bem como seja apresentada a declaração do ordenador de despesas (art. 16, incisos I e II da LRF), e que a Comissão de Finanças e Orçamento – CFO, ateste que as documentações atendem às normas da Lei de Responsabilidade Fiscal, da Constituição Federal e da LOM, bem como sejam atendidas TODAS as OUTRAS RECOMENDAÇÕES constantes na fundamentação supra, opinamos pela constitucionalidade e legalidade do Projeto de Lei nº 72/2023, cabendo aos nobres Edis desta Casa deliberarem quanto à sua aprovação.

É o parecer.

Nova Venécia, 30 de agosto de 2023


DANIELA BRAGA ARAÚJO ZAMPROGNO

Procuradora Jurídica

⁴ Art. 80 Compete à Comissão de Finanças e Orçamento opinar obrigatoriamente sobre todas as matérias de caráter financeiro, e especialmente quando for o caso de:

(...)

IV - proposições referentes a matérias tributárias, abertura de créditos, empréstimos públicos e as que, direta ou indiretamente, alterem a despesa ou a receita do Município, acarretem responsabilidades ao erário municipal ou interessem ao crédito e ao patrimônio público municipal;

V - proposições que fixem ou aumentem a remuneração do servidor e que fixem ou atualizem a remuneração do prefeito, do vice-prefeito e dos vereadores e a verba de representação do prefeito, do vice-prefeito e do presidente da Câmara.

