



Câmara Municipal de Pradópolis

ESTADO DE SÃO PAULO

Parecer Jurídico nº 41/2022

Ref.: Memorando n.º 047/2022 – Projeto de Lei Complementar n.º 009/2022.

Assunto: Projeto de Lei Complementar n.º 0009/2022 – Dispõe sobre reclassificação do padrão de referência do cargo de cozinheira e de coordenador do CRAS, que especifica e dá outras providências.

DIREITO ADMINISTRATIVO E FINANCEIRO.
AUMENTO DE VALORES À TÍTULO DE
GRATIFICAÇÃO POR DESEMPENHO DE
FUNÇÃO. EXAME DAS FORMALIDADES DO
PROJETO DE LEI. VICIO FORMAL. AUSÊNCIA DE
IMPACTO ORÇAMENTÁRIO-FINANCEIRO.
DESATENDIMENTO DAS NORMAS DA LEI DE
RESPONSABILIDADE FISCAL.
INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL

I – RELATÓRIO

Trata-se o presente parecer acerca de análise de Projeto de Lei Complementar n.º 009/2022 que “Dispõe sobre reclassificação do padrão de referência do cargo de cozinheira e de coordenador do CRAS, que especifica e dá outras providências”.

Instruem o pedido, no que interessa: (i) Mensagem nº 262; (ii) Projeto de Lei Complementar n.º 009/2022;

É o breve relato dos fatos. Passa-se à apreciação.

II – FUNDAMENTAÇÃO

Prefacialmente, importante destacar que o exame da Procuradoria Legislativa cinge-se tão-somente à matéria jurídica envolvida, nos termos da sua competência legal, tendo por base os documentos juntados, razão pela qual não se incursiona em discussões de ordem técnica, bem como em questões que envolvam juízo de mérito sobre o tema trazido à apreciação, cuja análise é de exclusiva responsabilidade dos setores competentes.

II.I – Aumento de despesas, necessidade de elaboração do impacto financeiro/orçamentário



Câmara Municipal de Pradópolis

ESTADO DE SÃO PAULO

Observo que a matéria do PLC trata de modificação de vencimento de servidores de carreira, de forma a majorar os custos e despesas com pessoal. Nestes termos uma série de exigências formais devem ser observadas para que haja a regularidade e legalidade do projeto de lei.

A Lei de Responsabilidade Fiscal, trás em seu artigo 17 o que segue:

§ 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.

Vejamos que são dois requisitos para que se possa aumentar despesa não prevista originalmente nas leis orçamentárias vigentes. O primeiro, se trata do inciso I do artigo 16, vejamos:

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

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

Uma vez se tratando de aumento de despesas com pessoal, ainda devem ser observadas as regras do artigo 21 do mesmo instituto normativo:

Art. 21. É nulo de pleno direito:

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

b) ao limite legal de comprometimento aplicado às despesas com pessoal inativo;





Câmara Municipal de Pradópolis

ESTADO DE SÃO PAULO

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;

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;

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:

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.

§ 1º As restrições de que tratam os incisos II, III e IV:

I - devem ser aplicadas inclusive durante o período de recondução ou reeleição para o cargo de titular do Poder ou órgão autônomo; e

II - aplicam-se somente aos titulares ocupantes de cargo eletivo dos Poderes referidos no art. 20.

§ 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.

Uma vez que as regras de despesas com pessoal são observadas antes, durante e depois do processo legislativo necessário para aprovação do ato normativo, entendo que, para fins de análise da propositura do Projeto de Lei Complementar, no mínimo devem compreender em seus anexos a estimativa de impacto orçamentário (art 16, I) e a



Câmara Municipal de Pradópolis

ESTADO DE SÃO PAULO

demonstração da origem dos recursos financeiros (art. 17, §1º) uma vez que ambas as ferramentas devem fornecer informações suficientes para a análise do projeto junto às leis orçamentárias vigentes.

No mesmo sentido é vigente a disposição do Ato de Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) em seu artigo 113 – que fora incluído pela Emenda Constitucional nº 95 de 2016):

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.

À primeira vista, a alteração do ADCT instituiu requisito formal e técnico para a primeira etapa do processo legislativo. Na prática, o parâmetro já foi utilizado pela Corte Constitucional para reproduzir a "personalização" da iniciativa. A título ilustrativo, confira-se o precedente:

*"Constitucional. Tributário. Imunidade de igrejas e templos de qualquer crença. Icms. Tributação indireta. Guerra fiscal. Concessão de benefício fiscal e análise de impacto orçamentário. artigo 113 do adct (redação da ec 95/2016). Extensão a todos os entes federativos. INCONSTITUCIONALIDADE. [...] 2. A norma estadual, ao pretender ampliar o alcance da imunidade prevista na Constituição, veiculou benefício fiscal em matéria de ICMS, providência que, embora não viole o artigo 155, § 2º, XII, 'g', da CF – à luz do precedente da CORTE que afastou a caracterização de guerra fiscal nessa hipótese (ADI 3421, relator ministro Marco Aurélio, Tribunal Pleno, julgado em 5/5/2010, DJ de 58/5/2010) –, exige a apresentação da estimativa de impacto orçamentário e financeiro no curso do processo legislativo para a sua aprovação. 3. A Emenda Constitucional 95/2016, por meio da nova redação do artigo 113 do ADCT, estabeleceu **requisito adicional para a validade formal** de leis que criem despesa ou concedam benefícios fiscais, requisitos esse que, por expressar medida indispensável para o equilíbrio da atividade financeira do Estado, dirige-se a todos os níveis federativos. 4. Medida cautelar confirmada e Ação Direta julgada procedente" (ADI 5.816, relator*



Câmara Municipal de Pradópolis

ESTADO DE SÃO PAULO

ministro Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, julgado em 5/11/2019, grifos dos autores)

Também é útil que se forneça, junto do respectivo PLC, a indicação do impacto no percentual dos gastos com pessoal caso haja a aprovação do mesmo, para fins de aferição dos limites de gesto com pessoal (art. 19 e 20 da LRF).

Lembro que é uma das principais atribuições do Poder Legislativo o controle e o acompanhamento da execução orçamentária do município.

Em matéria específica de despesas decorrentes de aumento de verbas direcionadas à pessoal, o STF também já manifestou pela inconstitucionalidade decorrente da ausência da impacto orçamentário:

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO FINANCEIRO. LEI N.º 1.238, DE 22 DE JANEIRO DE 2018, DO ESTADO DE RORAIMA. PLANO DE CARGOS, CARREIRAS E REMUNERAÇÕES DOS SERVIDORES DA AGÊNCIA DE DEFESA AGROPECUÁRIA. ALEGAÇÃO DE OFENSA AOS ARTIGOS 169, § 1º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, E 113 DO ATO DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS TRANSITÓRIAS - ADCT. A AUSÊNCIA DE PRÉVIA DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA NÃO IMPLICA INCONSTITUCIONALIDADE. IMPEDIMENTO DE APLICAÇÃO DA LEI CONCESSIVA DE VANTAGEM OU AUMENTO DE REMUNERAÇÃO A SERVIDORES PÚBLICOS NO RESPECTIVO EXERCÍCIO FINANCEIRO. NÃO CONHECIMENTO DA AÇÃO DIRETA QUANTO À SUPOSTA VIOLAÇÃO DO ARTIGO 169, § 1º, DA CRFB. O ARTIGO 113 DO ADCT DIRIGE-SE A TODOS OS ENTES FEDERATIVOS. AUSÊNCIA DE ESTIMATIVA DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO DA LEI IMPUGNADA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. CONHECIMENTO PARCIAL DA AÇÃO E, NA PARTE CONHECIDA, JULGADO PROCEDENTE O PEDIDO. MODULAÇÃO DOS EFEITOS DA DECISÃO.

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.118



Câmara Municipal de Pradópolis

ESTADO DE SÃO PAULO

RORAIMA RELATOR : MIN. EDSON FACHIN

Portanto entendo que apensar da constitucionalidade de iniciativa o Projeto de Lei Complementar nº 009/2022 não cumpriu com as formalidades necessárias para que seja apreciado pelo Plenário.

III - DA CONCLUSÃO

Diante do exposto, entendo que o Projeto de Lei Complementar nº 009/2022 não cumpre com os requisitos formais necessários para sua apreciação em plenário, e caso seja aprovado padecerá de vício de inconstitucionalidade formal.

É, sub censura, o parecer que se submete à elevada apreciação, com base nas informações apresentadas e nos documentos anexos, sem embargo de outras opiniões.

Pradópolis, 25 de abril de 2022.

DR. RORIGO CREPALDI PEREZ CAPUCELLI

Procurador Legislativo da Câmara Municipal de Pradópolis - SP

OAB/SP 334.704

