



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
Assessoria Jurídica Legislativa

PARECER AJL/CMT Nº 280/2019.

Teresina (PI), 11 de dezembro de 2019.

Assunto: Projeto de Lei Complementar nº 306/2019

Autor: Prefeito Municipal

Ementa: Dispõe sobre a criação e organização da Carreira Regulatória de Serviços Públicos do quadro efetivo de servidores da Agência Municipal de Regulação de Serviços Públicos de Teresina - ARSETE, com a instituição do seu respectivo Plano de Cargos, Carreiras e Salários - PCCS, e dá outras providências.

I – RELATÓRIO

O ilustre Prefeito Municipal apresentou Projeto de Lei Complementar que “Dispõe sobre a criação e organização da Carreira Regulatória de Serviços Públicos do quadro efetivo de servidores da Agência Municipal de Regulação de Serviços Públicos de Teresina - ARSETE, com a instituição do seu respectivo Plano de Cargos, Carreiras e Salários - PCCS, e dá outras providências”.

Em mensagens nº 43/2019, o nobre Chefe do Executivo afirmou que se busca com Projeto de Lei Complementar a criação de uma carreira específica, com a respectiva instituição de um Plano de Cargos, Carreiras e Salários.

Deste modo esclarece que tal providência constitui-se em indispensável instrumento indispensável à orientação, ao desenvolvimento profissional, à maior valorização, através de um aumento real na remuneração, e à melhoria do desempenho dos servidores beneficiados.

Por provocação do Departamento Legislativo, seguindo sistemática do processo legislativo municipal, esta Assessoria Jurídica Legislativa foi instada a emitir parecer jurídico.

É, em síntese, o relatório.



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
Assessoria Jurídica Legislativa

II – DO PROCESSO LEGISLATIVO DA CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA E A POSSIBILIDADE DE MANIFESTAÇÃO DA ASSESSORIA JURÍDICA LEGISLATIVA.

O Regimento Interno da Câmara Municipal de Teresina – RICMT estabelece o seguinte:

Art. 56. As proposições sujeitas à deliberação do Plenário receberão parecer técnico-jurídico da Assessoria Jurídica Legislativa da Câmara Municipal de Teresina, devidamente assinado por Assessor Jurídico detentor de cargo de provimento efetivo.

[...]

§ 2º O parecer emitido pela Assessoria Jurídica Legislativa consistirá em orientação sobre os aspectos constitucional, legal, jurídico, regimental e de técnica legislativa da respectiva proposição, podendo ser aceito ou rejeitado pelas comissões. (Texto alterado pela Resolução Normativa nº 101/2016, publicada no DOM nº 1.993, de 19 de dezembro de 2016)

§ 3º Caso a Comissão não acate o parecer técnico-jurídico, emitirá novo parecer, devidamente fundamentado, o qual prevalecerá.

Assim, a norma referida estabelece expressamente a possibilidade de emissão de parecer escrito sobre as proposições legislativas, exatamente o caso ora tratado.

Contudo, impende salientar que a manifestação deste órgão de assessoramento jurídico, autorizada por norma deste Parlamento municipal, trata-se de orientação meramente opinativa. Portanto, **a opinião jurídica exarada neste parecer não tem força vinculante**, podendo seus fundamentos ser utilizados ou não pelas Comissões Legislativas especializadas e pelos demais membros dessa Casa.

Dessa forma, a opinião técnica desta Assessoria Jurídica **não substitui a manifestação das Comissões especializadas** e, por conseguinte, não atenta contra a soberania popular representada pela manifestação dos Vereadores, uma vez que somente os parlamentares, na condição de representantes eleitos do povo, podem analisar todas as circunstâncias e nuances (questões sociais e políticas) de cada proposição.



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
Assessoria Jurídica Legislativa

III – EXAME DE ADMISSIBILIDADE

Inicialmente, observa-se que o projeto está devidamente subscrito por seu autor, além de trazer o assunto sucintamente registrado em ementa, em conformidade com o disposto nos arts. 99 e 100, ambos do Regimento Interno da Câmara Municipal de Teresina - RICMT.

Verifica-se, ainda, a existência de mensagem contendo justificativa escrita, atendendo ao disposto no art. 101 da mesma norma regimental.

Quanto aos demais aspectos concernentes à redação legislativa, cumpre informar a competência da divisão de redação legislativa, conforme artigo 32 da Resolução Normativa nº 111/2018:

*Art. 32. À Divisão de Redação Legislativa (DRL) compete **analisar as proposições legislativas prontas para deliberação pelo Plenário da Câmara Municipal, no tocante à técnica legislativa**; supervisionar a elaboração das minutas de redação final, de redação para o segundo turno e de redação do vencido das proposições aprovadas pelo Plenário a ser submetida à Mesa, nos termos do Regimento Interno da Câmara Municipal; supervisionar a revisão dos textos finais das proposições aprovadas terminativamente pelas Comissões, procedendo às adequações necessárias em observância aos preceitos de técnica legislativa; supervisionar a elaboração dos quadros comparativos das proposições em tramitação na Câmara Municipal, em cotejo com os textos da legislação vigente, das emendas apresentadas, da redação final aprovada e dos vetos; disponibilizar na internet, para acesso público, as redações finais, redações para o segundo turno e redações do vencido aprovadas pelo Plenário, os textos finais revisados das proposições aprovadas terminativamente pelas Comissões e os quadros comparativos das proposições em tramitação na Câmara Municipal; e executar atividades correlatas, com o auxílio das suas subunidades subordinadas.*

IV – ANÁLISE SOB OS PRISMAS LEGAL E CONSTITUCIONAL



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
Assessoria Jurídica Legislativa

Quanto à iniciativa legislativa, a referida proposição não apresenta qualquer óbice, haja vista que a CRFB/88 estabelece que são de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que disponham sobre a criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica, bem como a criação de órgãos da administração pública. Eis a redação do mencionado dispositivo constitucional:

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

[...]

II - disponham sobre:

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

[...]

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)

Com determinação semelhante, tem-se o disposto no art. 75, §2º, inciso II, alínea “a”, da Constituição do Estado do Piauí, e no art. 51, inciso I, da Lei Orgânica do Município de Teresina – LOM, respectivamente:

Art. 75. A iniciativa das leis complementares e das leis ordinárias cabe a qualquer membro ou comissão da Assembleia Legislativa, ao Governador do Estado, ao Tribunal de Justiça, ao Procurador-Geral de Justiça e aos cidadãos, na forma prevista nesta Constituição.

[...]

§2º São de iniciativa privativa do Governador as leis que:

[...]

II – disponham sobre:



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
Assessoria Jurídica Legislativa

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

[...]

d) criação e extinção de secretarias e órgãos da administração pública;
(grifo nosso)

Art. 51. São de iniciativa exclusiva do Prefeito as leis que disponham sobre:

I – criação de cargos, empregos ou funções públicas, aumento de vencimentos ou vantagens dos servidores do Poder Executivo;

[...]

IV – criação, estruturação e atribuições dos órgãos da administração direta ou indireta; (grifo nosso)

A competência privativa de iniciativa do Executivo Municipal também encontra arrimo no art. 71, incisos V e IX, da LOM que reza:

Art. 71. Compete privativamente ao Prefeito:

[...]

V - dispor sobre a organização e o funcionamento da administração municipal, na forma da lei;

[...]

IX - prover e extinguir cargos, empregos e funções públicas municipais, na forma da lei; (grifo nosso)

Sobre o assunto, o administrativista Hely Lopes Meirelles esclarece, de forma objetiva, o seguinte:

Leis de iniciativa da Câmara ou, mais propriamente, de seus vereadores, são todas as que a lei orgânica municipal não reserva, expressa ou privativamente à iniciativa do prefeito. As leis orgânicas municipais devem reproduzir, entre as matérias previstas nos artigos 61, § 1º, e 165 da Constituição Federal, as que se inserem no âmbito da competência municipal. São, pois, da iniciativa do prefeito como Chefe do Executivo local, os projetos de lei que disponham sobre a criação, estruturação e atribuição das secretarias, órgãos e entes da Administração Pública Municipal; criação de cargos, funções ou empregos públicos na Administração direta, autárquica e fundacional do Município; o regime



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
Assessoria Jurídica Legislativa

*jurídico único e previdenciário dos servidores municipais, fixação e aumento de sua remuneração; o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias, o orçamento anual e os créditos suplementares e especiais. Os demais projetos competem concorrentemente ao prefeito e à Câmara, na forma regimental. (MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. 7ª ed. p.443) (grifo nosso)*

Em entendimento convergente, é a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, conforme se verifica nos excertos abaixo:

Lei 9.162/1995 do Estado de São Paulo. Criação e organização do Conselho das Instituições de Pesquisa do Estado de São Paulo (CONSIP). Estrutura e atribuições de órgãos e secretarias da administração pública. Matéria de iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo. Precedentes."(ADI 3.751, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgamento em 4-6-2007, Plenário, DJ de 24-8-2007.)

Processo legislativo: reserva de iniciativa ao Poder Executivo (CF, art. 61, § 1º, e): regra de absorção compulsória pelos Estados-membros, violada por lei local de iniciativa parlamentar que criou órgão da administração pública (Conselho de Transporte da Região Metropolitana de São Paulo-CTM): inconstitucionalidade. (ADI 1.391, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, julgamento em 9-5-2002, Plenário, DJ de 7-6-2002.)

Portanto, o projeto de lei em análise encontra-se em conformidade com o exigido pelo ordenamento jurídico em vigor, haja vista que foi enviado a esta Casa Legislativa através da Mensagem, de autoria do Chefe do Poder Executivo Municipal.

Ademais, cumpre destacar que, no que se refere à concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração pelos órgãos e entidades da administração direta ou indireta, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, em seu art. 169, §1º, incisos I e II, exige que haja prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes, bem como autorização específica na Lei de



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
Assessoria Jurídica Legislativa

Diretrizes Orçamentárias – LDO, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista. Eis a redação do mencionado artigo:

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. (Redação dada 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. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998) (grifo nosso)

Nesse sentido, transcreve-se o voto do Ministro Carlos Velloso proferido na ADI 541/DF, *in verbis*:

Insuscetível de dúvida se revela também a jurisprudência quanto à necessidade de prévia dotação orçamentária para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes, bem como autorização específica da lei de diretrizes orçamentárias, como dispõe o art. 169 da Constituição Federal. (ADI 541/DF; 10.05.2007, DJ de 06.09.2007) (grifo nosso)

Quanto à exigência de autorização específica na Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO, essa foi comprovada, conforme se depreende do disposto no art. 28, §2º, da Lei Municipal nº 5.410, de 10 de julho de 2019 (LDO 2020).



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
Assessoria Jurídica Legislativa

Cumprido destacar que o proponente afirmou na mensagem que a proposta observa a previsão contida no art. 169, §1º, inciso I, da CRFB/88, consistente na existência de prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes, não obstante ainda em trâmite nesta casa legislativa Projeto de Lei Orçamentária para exercício 2020.

Ressalte-se também que o projeto de lei em referência deve atender as exigências contidas na Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000 – LRF.

O art. 16, da referida lei complementar estabelece que a criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes, bem como da 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. Eis a sua redação:

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.

§ 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,



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
Assessoria Jurídica Legislativa

prioridades e metas previstos nesses instrumentos e não infrinja qualquer de suas disposições. (grifo nosso)

A par disso, o art. 17 do mesmo regramento legal estabelece a necessidade de demonstração da origem dos recursos para o custeio da despesa, bem como a comprovação de que a despesa criada não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo de metas fiscais, devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, ser compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa, conforme se verifica a seguir:

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.

[...]

§ 4º A comprovação referida no § 2º, apresentada pelo proponente, conterá 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. (grifo nosso)

§ 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.

Na situação em apreço, verifica-se que **não restou** comprovada integralmente a observância às exigências contidas nos dispositivos supratranscritos, visto que foi exposta



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
Assessoria Jurídica Legislativa

a estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes, assim como a fonte, no entanto as demais exigências da Lei de Responsabilidade Fiscal para criação de despesa obrigatória de caráter continuado foram olvidadas (parágrafos 2º, 4º e 5º do art. 17).

Ressalte-se também que não foi anexado ao projeto de lei em comento documento comprovando o atendimento às exigências contidas nos arts. 19 e 20, da LRF, que dispõem que a despesa total com pessoal, em cada período de apuração, no que se refere ao Município, não poderá exceder 60% (sessenta por cento) da receita corrente líquida, sendo que desse percentual 54% (cinquenta e quatro por cento) se refere ao Poder Executivo, de acordo com o que se observa abaixo:

Art. 19. Para os fins do disposto no caput do art. 169 da Constituição, a despesa total com pessoal, em cada período de apuração e em cada ente da Federação, não poderá exceder os percentuais da receita corrente líquida, a seguir discriminados:

- I - União: 50% (cinquenta por cento);*
- II - Estados: 60% (sessenta por cento);*
- III - Municípios: 60% (sessenta por cento).*

Art. 20. A repartição dos limites globais do art. 19 não poderá exceder os seguintes percentuais:

[...]

III - na esfera municipal:

[...]

b) 54% (cinquenta e quatro por cento) para o Executivo. (grifo nosso)

Por fim, conclui-se que a proposta legislativa em comento está em dissonância com o ordenamento jurídico.

V - CONCLUSÃO



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
Assessoria Jurídica Legislativa

Por essas razões, esta Assessoria Jurídica Legislativa **opina** pela **IMPOSSIBILIDADE JURÍDICA** da tramitação, discussão e votação da matéria proposta,.

É o parecer, salvo melhor e soberano juízo das Comissões e Plenário desta Casa Legislativa.

Carlos René Magalhães Mascarenhas
ASSESSOR JURÍDICO LEGISLATIVO
MATRÍCULA 07971-5 CMT