



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
Assessoria Jurídica Legislativa

PARECER AJL/CMT Nº 66/2020.

Teresina (PI), 30 de março de 2020.

Assunto: Projeto de Lei nº 74/2020

Autor: Prefeito Municipal

Ementa: Institui a premiação pecuniária aos Guardas Civis Municipais, da ativa, do Município de Teresina, pela apreensão de arma de fogo.

I – RELATÓRIO

O ilustre Vereador Edilberto Borges DUDU apresentou projeto de lei que “ Institui a premiação pecuniária aos Guardas Civis Municipais, da ativa, do Município de Teresina, pela apreensão de arma de fogo”.

A justificativa encontra-se em anexo.

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.

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.

§ 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.

III – EXAME DE ADMISSIBILIDADE

Inicialmente, observa-se que o projeto está redigido em termos claros, objetivos e concisos, em língua nacional e ortografia oficial, devidamente subscrito por seu autor, além de trazer o assunto sucintamente registrado em ementa, tudo na conformidade do 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.

Ademais, percebe-se que a distribuição do texto também está dentro dos padrões exigidos pela técnica legislativa, não merecendo qualquer reparo.

Destarte, restam-se cumpridos os requisitos de admissibilidade.

IV – ANÁLISE SOB OS PRISMAS LEGAL E CONSTITUCIONAL

4.1 DA INICIATIVA LEGISLATIVA:

ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
Assessoria Jurídica Legislativa

Quanto à iniciativa legislativa, a referida proposição apresenta qualquer óbice, haja vista que a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 – CRFB/88 estabelece que são de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que disponham sobre servidores públicos, bem como estabelece que os gestores municipais poderão admitir agentes comunitários de saúde. Eis a redação dos mencionados 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:

(...)

c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria; (Redação da EC 18/1998)

No mesmo sentido, 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:

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

(...)

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;

(...)

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 tema, 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 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)*

O projeto de lei em análise, portanto, encontra-se em desconformidade com o exigido pelo ordenamento jurídico em vigor, haja vista que foi apresentado por vereador.

4.2 DA NECESSIDADE DE PREVISÃO NA LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS E DE DOTAÇÃO PARA AUMENTO DE DESPESA COM PESSOAL:

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 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 não foi comprovada. Cumpre destacar também que não foi comprovada 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.

4.3 DA OBSERVÂNCIA DAS EXIGÊNCIAS CONTIDAS NA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

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

A par disso, verifica-se que não restou comprovada a observância às exigências contidas nos dispositivos supratranscritos, visto que não foi exposta a estimativa do

impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes; a 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.

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)

Com efeito é oportuno fazer algumas ponderações no que tange a despesa com pessoal e limites fixados pela LRF. O art. 18 da referida lei define despesa total com pessoal como o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência.

Nessa linha de inteligência, depreende-se que o conceito de despesa com pessoal não depende da natureza do vínculo empregatício ou regime de trabalho a que estejam submetidos. Logo, os gastos com qualquer espécie remuneratória com pessoal efetivos, ocupante de cargos em comissão, celetistas, empregados públicos, agentes políticos, integram a despesa total com pessoal (DTP) e compõem o cálculo do limite de gasto com pessoal.

Por outro lado, o art. 19, §1º, da LRF, determina que na verificação do atendimento dos limites não serão computadas as seguintes despesas com pessoal: I - de indenização por demissão de servidores ou empregados; II - relativas a incentivos à demissão voluntária; III - derivadas da aplicação do disposto no inciso II do § 6º do art. 57 da Constituição; IV - decorrentes de decisão judicial e da competência de período anterior ao da apuração a que se refere o § 2º do art. 18; V - com pessoal, do Distrito Federal e dos Estados do Amapá e Roraima, custeadas com recursos transferidos pela União na forma dos incisos XIII e XIV do art. 21 da Constituição e do art. 31 da Emenda Constitucional no 19; VI - com inativos, ainda que por intermédio de fundo específico, custeadas por recursos provenientes: a) da arrecadação de contribuições dos segurados; b) da compensação financeira de que trata o § 9º do art. 201 da Constituição; c) das demais receitas diretamente arrecadadas por fundo vinculado a tal finalidade, inclusive o produto da alienação de bens, direitos e ativos, bem como seu superávit financeiro.

Desse modo, a LRF de forma exaustivamente explicita os itens não computados na verificação do cumprimento dos limites de aplicação em gastos com pessoal, não cabendo interpretações que extrapolem os dispositivos legais. Portanto, as despesas com pessoal que forem custeadas com receitas oriundas de transferência corrente, independente do ente transferidor, devem ser computadas no cálculo da despesa total com pessoal, estando sujeitos aos limites fixados no referido dispositivo.

Esse entendimento é compartilhado pelo Tribunal de contas do Estado de Minas Gerais que pacificou entendimento em resposta à consulta 958.370, concluindo que o pagamento de agente comunitário de saúde e de agente de combate a endemias, mesmo que feito com recurso repassado pelo governo federal deverá ser considerado pelo estado ou município receptor no cálculo da despesa com pessoal da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

Cita-se também o posicionamento similar de outros Tribunais de Contas:

(...) 1. Os gastos decorrentes da contratação de profissionais de saúde para execução de ações previstas em estratégias incentivadas pela União, realizadas no âmbito da Atenção Básica em saúde, a exemplo da Saúde da Família – SF, Agentes Comunitários de Saúde – ACS, Agentes de Combate às Endemias - ACE, além dos recursos destinados aos Núcleos de Apoio à Saúde da Família - NASF, que compõem o Piso de Atenção Básica Variável – PAB Variável, devem ser computados no cálculo da despesa total com pessoal fixada no caput do artigo 18 da Lei Complementar nº 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal, estando sujeitos aos limites e condições impostas pela citada norma; 2. Os recursos repassados pela União destinados ao financiamento de estratégias, realizadas no âmbito da Atenção Básica em saúde, PAB Variável, integram o cálculo da Receita Corrente Líquida, conforme artigo 2º, inciso IV, da Lei de Responsabilidade Fiscal. (Tribunal de Contas do Estado do Pernambuco. Pleno. Consulta. Decisão T.C. nº 1005499-6. Rel. Cons. VAL DECIR PASCOAL. Julg: 12/01/2011)

(...) a) na forma do artigo 2º, inciso IV, da Lei de Responsabilidade Fiscal, os recursos repassados pela União destinados ao financiamento estratégias realizadas no âmbito da Atenção Básica em saúde — PAB Variável integram o cálculo da Receita Corrente Líquida; b) as despesas de custeio dos Agentes Comunitários Saúde (ACS) devem ser computadas no cálculo da despesa total em pessoal, fixada no caput do artigo 18 da Lei Complementar nº 101/2000; (Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás. Pleno. Consulta. Decisão T.C. nº 9.561/10. Rel. Con s. Substituto Sousa Lemos. Julg: 09/02/2012)

O Tribunal de Contas do Estado do Piauí também decidiu, por unanimidade, na sessão Plenária realizada em 11 de setembro de 2014, pela impossibilidade da exclusão de gastos com programas federais do cálculo do índice de despesa com pessoal do Poder Executivo Municipal, previsto na Lei de Responsabilidade Fiscal-LRF. A decisão foi uma resposta à consulta feita pela Associação Piauiense de Municípios para que as despesas com pessoal oriundas de programas federais não sejam consideradas para o cálculo do limite da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a LRF.

Por fim, colaciona-se ainda decisão do Tribunal de Contas Estado do Piauí sobre matéria correlata, a qual afirma que o incentivo financeiro repassado pelo Ministério da Saúde pode ser utilizado para custear remunerações, desde que observada a exigência de prévia dotação orçamentária e os limites da LRF, *in verbis*:

ACÓRDÃO Nº 1.210/15; PROCESSO TC Nº 000.864/2015; DECISÃO Nº 527/15 SESSÃO PLENÁRIA ORDINÁRIA Nº 024 ASSUNTO: CONSULTA DO CONSELHO MUNICIPAL DE SAÚDE DE ESPERANTINA OBJETO: POSSIBILIDADE DE APLICAÇÃO DO “INCENTIVO ADICIONAL DE FINAL DE ANO”, TRANSFERIDO

PELO MINISTÉRIO DE SAÚDE AOS MUNICÍPIOS, NA FORMA DE DÉCIMO QUARTO SALÁRIO AOS AGENTES COMUNITÁRIOS DE SAÚDE, CONFORME PORTARIA MS Nº 1.599/11. RELATOR: CONS. KLEBER DANTAS EULÁLIO CONSULENTE: RICARDO MELO RIBEIRO – PRESIDENTE Consulta do Conselho Municipal de Saúde de Esperantina. Pelo conhecimento da presente consulta para, no mérito, respondê-la nos termos do voto do Relator (peça nº 12). Decisão Unânime. Vistos, relatados e discutidos os presentes autos, considerando a informação da Comissão de Regimento e Jurisprudência (peça nº 4), o Relatório da DFAM (peça nº 5), o parecer do Ministério Público de Contas (peças nº 8), e o que mais dos autos consta, decidiu o Plenário, por unanimidade, em concordância com parecer ministerial, pelo conhecimento da presente consulta, e quanto ao mérito, para responder ao consulente nos seguintes termos: A parcela extra anual de incentivo financeiro repassada pelo Ministério da Saúde aos Municípios e ao Distrito Federal deve ser destinada aos gestores municipais à implantação e à manutenção da estratégia “Agentes Comunitários de Saúde (ACS)”, podendo ser utilizada, inclusive, para custear salários (mensais, 13º, férias, contribuição previdenciária e outros), desde que o façam por meio de lei específica (Constituição Federal em seus arts. 37, X, 39, §4º, 61, §1º, II, a), mas não obrigatoriamente, uma vez que ela não fixa piso salarial ou concede aumento salarial à categoria dos agentes comunitários, observando-se, em todo o caso, a exigência de prévia dotação orçamentária e os limites estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal, de acordo com os fundamentos expostos no voto do Relator (peça nº 12).

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

V - CONCLUSÃO

Por essas razões, esta Assessoria Jurídica Legislativa opina pela **IMPOSSIBILIDADE JURÍDICA** da tramitação, discussão e votação da matéria proposta, em virtude da obediência dessa ao ordenamento jurídico.

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



VALQUIRIA GOMES DA SILVA
Assessora Jurídica Legislativa
Mat. 06854-3 CMT