



**Proposição:** MSGPL - Mensagem do Executivo  
(Projeto de Lei)  
**Número:** 004404/2020 - 8695-00 2020

---

**Parecer - Cláudia Pereira Vaz de Magalhães Diretoria Jurídica**

**Parecer n°:** 42/2020

**Processo n°:** 8695/2020

**Mensagem do Executivo (Projeto de Lei) n°:** 4404/2020

**OBJETO:** Dispõe sobre alterações e revogações nas Leis nos 4.755, de 17 de dezembro de 1974, 5.471, de 14 de setembro de 1978, 5.517, de 28 de novembro de 1978, 9.212, de 27 de janeiro de 1998, 10.589, de 21 de dezembro de 2003, 10.988, de 19 de setembro de 2005, 11.935, de 30 de dezembro de 2009 e 13.830, de 31 de janeiro de 2019 e dá outras providências.

**EMENTA:** Lei Complementar n° 95/1998. Lei Complementar n° 173/2020. Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar n° 101/2000). Lei Orgânica. Constituição Federal de 1988. Inconstitucionalidade e legalidade.

## 1. RELATÓRIO

O presente Projeto de Lei "Dispõe sobre alterações e revogações nas Leis nos 4.755, de 17 de dezembro de 1974, 5.471, de 14 de setembro de 1978, 5.517, de 28 de novembro de 1978, 9.212, de 27 de janeiro de 1998, 10.589, de 21 de dezembro de 2003, 10.988, de 19 de setembro de 2005, 11.935, de 30 de dezembro de 2009 e 13.830, de 31 de janeiro de 2019 e dá outras providências".

Na mensagem do Executivo, encaminhada em 23 de março de 2020, foram realizadas alterações às legislações vigentes, constantes no indigitado Projeto de Lei.

Em suma, a presente proposta tem o objetivo de efetuar adequações no texto das normas que menciona como mais uma etapa de implantação da nova dinâmica organizacional do Executivo Municipal, aprofundando o processo de reforma administrativa instituído pela Lei n° 13.830, de 31 de janeiro de 2019 que "Dispõe sobre a Organização e Estrutura do Poder Executivo do Município de Juiz de Fora, fixa princípios e diretrizes de gestão e dá outras providências".

Dessa maneira, dispõe acerca da administração direta, autárquica e fundacional (DEMLURB, FUNALFA, PROCON e MAPRO), bem como, em especial, da Empresa Municipal de Pavimentação e Urbanização (EMPAV), em todos os casos almejando a melhoria da governança e do controle, através da regularização dos órgãos colegiados fiscalizadores e gestores.

No que tange especificamente à EMPAV, dando seguimento às alterações já em curso para sua recuperação, adéqua-se a gestão da mesma aos termos da Lei Federal nº 13.303, de 30 de junho de 2016, que "Dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios".

Outrossim, este Projeto de Lei promove alterações na lei de criação da Empresa Municipal de Pavimentação e Urbanização - EMPAV (Lei nº 4.755, de 17 de dezembro de 1974) com a centralização de suas competências às atividades relacionadas à pavimentação e recomposição asfáltica, sendo redistribuídas as demais atividades de manutenção de parques e jardins e poda de árvores ao DEMLURB, e os serviços relacionados à iluminação pública e a fabricação de artefatos de cimento para a Secretaria de Obras. Também ocorre a criação, por lei, de empregos em comissão (Anexo II).

Na Administração autárquica e fundacional, verificam-se alterações nas Leis nos 5.471, de 14 de setembro de 1978 (FUNALFA), 5.517, de 28 de novembro de 1978 (DEMLURB), 10.589, de 21 de dezembro de 2003 (PROCON) e 10.988, de 19 de setembro de 2005 (MAPRO) para adequar-lhes sua estrutura administrativa, em especial, os órgãos colegiados decisórios, respeitada a complexidade e a estruturação de cada pessoa jurídica de direito público.

Em relação à Lei nº 13.830, de 31 de janeiro de 2019, há pequenas correções de nomenclaturas como nos casos da Secretaria de Transporte e Trânsito (SETTRA), Fundação Cultural Alfredo Ferreira Lage (FUNALFA) e Secretaria de Segurança Urbana e Cidadania (SESUC), bem como novos avanços para além dos já instituídos por ela. Além disso, a Controladoria-geral do Município passa a estar no mesmo nível hierárquico e gozar das mesmas prerrogativas do cargo de Secretário, revogando-se qualquer tipo de vinculação outrora existente, reforçando sua autonomia para plena atuação de seu mister.

Em relação ao quadro de servidores comissionados, sua descrição constante do anexo único, após a decisão do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, proferida sob o rito da repercussão geral, após a entrada em vigor da Lei nº 13.830, de 2019, poderia ser tida por genérica, impondo-se, desde logo sua adequação, aos termos da tese firmada pela r. Corte Constitucional Brasileira segundo a qual "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): Min. DIAS TOFFOLI, julgado em 27/09/2018, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-107 DIVULG 21-05-2019 PUBLIC 22-05-2019 ).

Por isso, no anexo I deste Projeto de Lei dá nova redação ao Anexo Único da Lei nº 13.830, de 31 de janeiro de 2019, para descrever de forma clara e objetiva, na própria lei as atribuições dos cargos em comissão, bem como - observando a proporcionalidade entre o número de cargos comissionados com o número de servidores ocupantes de cargos efetivos - fixar em 20% de todos os cargos comissionados o percentual destinado exclusivamente aos servidores efetivos. Ressalta-se que atualmente está se passando do percentual de 50% dos cargos de gerência para 20% de todos os cargos comissionados a serem destinados aos servidores efetivos.

Ainda como estímulo ao exercício de cargos comissionados por servidores públicos



efetivos a norma ora apresentada aos nobres Edis, tem por propósito garantir o direito de opção pela remuneração do cargo de origem em detrimento da remuneração do cargo de Secretário Municipal. Exercida a opção pela remuneração do cargo ou emprego efetivo, o servidor assegura todos os direitos previstos em seu sistema remuneratório, inclusive a retribuição pelo exercício de função de direção ou cargo em comissão. Revelando-se o cargo de secretário como cargo de provimento em comissão, revela-se plenamente legítimo que o servidor ou empregado público acumule a remuneração de seu cargo de origem com retribuição adicional pelo exercício de cargo de Secretário Municipal, desde que haja expressa previsão legal, como ora se propõe.

O Projeto de Lei traz, ainda, norma que define a subdivisão dos cargos de direção, chefia e assessoramento, no nível de execução programática, a partir da obediência ao grau de complexidade de suas atribuições, a abrangência funcional ou temática, a complexidade de processos envolvidos, a relação com o sistema de gestão, a transversalidade das ações, o acompanhamento dos instrumentos de planejamento governamental e o risco de gestão. Daí porque, se tem, por exemplo, seis níveis de assessoramento. Também se faz necessária a publicação do Anexo I desta Lei, eis que está sendo revista a composição do quadro de Cargos e Funções de Provimento em Comissão, consistentes no Anexo Único da Lei nº 13.830, de 31 de janeiro de 2019, em relação às Fundações Cultural Alfredo Ferreira Lage e Museu Mariano Procópio de modo a garantir: mais efetividade nas ações técnicas e administrativas.

No mesmo sentido, há também alterações do quadro de provimento em comissão da Secretaria da Fazenda, com a criação de um cargo de Gerente e a extinção concomitante do cargo de Contador-geral, cujas atribuições serão desempenhadas por essa gerência; o mesmo acontecendo com a adequação das competências relacionadas às compras e licitações na Secretaria de Administração e Recursos Humanos.

Altera-se, ainda, o prazo para a regularização da legislação referente aos fundos e conselhos de políticas públicas, de forma a possibilitar o aprofundamento das temáticas específicas, bem como outros ajustes necessários ao correto funcionamento dos mesmos.

Outro tema versado neste Projeto de Lei, ora submetido a esta Eg. Câmara de Vereadores, diz respeito à criação de funções gratificadas de Supervisor, de modo a atender ao parágrafo único da cláusula segunda do Termo de Ajustamento de Conduta firmado entre o Ministério Público do Trabalho, o Ministério Público do Estado de Minas Gerais e o Município de Juiz de Fora, o SINERPU e a AMAC, nos autos do Inquérito Civil Público nº 0145.17.003158-0, segundo a qual há compromisso do Poder Executivo de assumir as coordenações dos serviços de CRAS e o Serviço Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF), bem como do CREAS e o Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI), mediante lotação de servidores efetivos. Como os servidores efetivos exercerão a coordenação de tais serviços, a alternativa é a criação de supervisões.

Também, por acordo judicial firmado nos autos da Ação Civil Pública 5015743-22.2018.8.13.0145, entre o Ministério Público do Estado de Minas Gerais e o Município de Juiz de Fora, este ficou obrigado a adotar as medidas administrativas necessárias à instituição formal da função de Agentes Supervisores, cujo número (01 Agente Supervisor de Área para cada 10 Agentes de Endemias; 01 Agente Supervisor Geral para cada 05 Agentes Supervisores de Área) deverá ser somado aos 221 Agentes de Combates às Endemias com atuação exclusiva em campo, possibilitando, destarte, o acompanhamento contínuo dos trabalhos desenvolvidos pelos Agentes supervisionados e da ampliação do número de equipes de Agentes de Combate a Endemias.

Finalmente, há alterações realizadas para atender ao disposto na Lei Federal nº 11.350, de 05 de outubro de 2006, com redação dada pela Lei nº 13.708, de 14 de agosto de 2018, a qual estabeleceu o piso salarial profissional nacional dos Agentes Comunitários de Saúde e dos Agentes de Combate às Endemias e estabeleceu jornada de trabalho exigida para garantir a do referido piso.

Por fim, foram apresentados os relatórios exigidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000) devidamente subscritos pelos responsáveis pelos órgãos técnicos da Prefeitura de Juiz de Fora, afirmando que tais alterações não comprometerão a redução de gastos com pessoal através da implantação da nova estrutura organizacional do Município, além de respeitar a capacidade financeira do Município, em estrita observância aos limites impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

Por outro lado, foram apresentadas emendas ao presente projeto de lei, de modo que foi acrescido ao projeto de lei o Plano de Desligamento Voluntário (PDV) da EMPAV; foi substituído o nº de cargos comissionados da EMPAV, previstos no Anexo II, acrescentando-se mais 2 cargos; foi acrescido ao texto da Lei nº 5.308/1977 a aplicação da Lei Federal nº 13.303/2016; foi substituído o art. 5º do Projeto de Lei para alterar a alíquota de 150% para 220% e a extinção de cargos para compensação com os cargos criados, a fim de não criar nova despesa, cf. LC 173/2020, encaminhando o detalhamento do impacto financeiro sem a assinatura do ordenador de despesas; manutenção na EMPAV dos serviços relacionados a praças, jardins, poda e corte de árvores, tendo em vista a inviabilidade atual de criação de cargos na DEMLURB, além da exclusão da fixação de prazo determinado em relação aos conselhos de políticas públicas e fundos; a instituição de processo eleitoral para o representante dos empregados da EMPAV e do Presidente do Conselho, além de demais alterações pontuais no texto da Lei nº 4755/1974; e supressão da previsão da Lei Federal nº 13.303/2016 na lei nº 4755/1974, tendo em vista que deverá constar na Lei nº 5.308/1977.

É o bastante relatório. Passa a opinar.

## 2. FUNDAMENTAÇÃO

No que tange à competência legislativa sobre a matéria suscitada, verifica-se que, conforme art. 30, I da Constituição Federal e art. 171, I da Constituição Estadual de Minas Gerais, compete ao município legislar sobre assuntos de interesse local.

Entende-se como interesse local todo e qualquer assunto de origem do Município, considerado primordial, essencial e que de forma primaz atinge direta ou indiretamente a vida do município e de seus munícipes. Nas lições de Hely Lopes Meirelles:

[...] interesse local não é interesse exclusivo do Município, não é interesse privativo da localidade, não é interesse único dos munícipes [...]. Não há interesse municipal que não seja reflexamente da União e do Estado-Membro, como também não há interesse regional ou nacional que não ressoe nos municípios, como partes integrantes da federação brasileira. O que define e caracteriza interesse local, inscrito como dogma constitucional é a preponderância do interesse do Município sobre o do Estado ou da União (MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Municipal Brasileiro. 13ª ed. São Paulo: Malheiros, 2003).

Dessa maneira, compete ao Município dispor acerca da estruturação e criação de cargos na Administração Direta e Indireta Municipal.

No entanto, cabe destacar que a **Lei Complementar nº 95/1998**, traz diretrizes para a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal de 1998.

Dessa forma, conforme as regras preceituadas pelo diploma legal em comento, **o primeiro artigo do texto indicará o objeto da lei e o respectivo âmbito de aplicação, ressaltando-se, inclusive, que cada lei tratará de um único objeto, além de não conter matéria estranha a seu objeto ou a este não vinculada por afinidade, pertinência ou conexão**, como se depreende do texto de lei abaixo destacado:

Art. 7º **O primeiro artigo do texto indicará o objeto da lei e o respectivo âmbito de aplicação, observados os seguintes princípios:**

**I - excetuadas as codificações, cada lei tratará de um único objeto;**

**II - a lei não conterá matéria estranha a seu objeto ou a este não vinculada por afinidade, pertinência ou conexão;**

III - o âmbito de aplicação da lei será estabelecido de forma tão específica quanto o possibilite o conhecimento técnico ou científico da área respectiva;

IV - o mesmo assunto não poderá ser disciplinado por mais de uma lei, exceto quando a subsequente se destine a complementar lei considerada básica, vinculando-se a esta por remissão expressa.

Nesse caso, **o projeto de lei nº 4.404/2020 trata de maneira esparsa sobre vários assuntos, afrontando o disposto no inciso I do art. 7º da Lei Complementar 95/1998 que prevê que a lei deve tratar de um único objeto e não pode conter matérias que lhes são estranhas.**

**Inclusive, no art. 1º do Projeto de Lei em comento menciona-se apenas a Administração Direta, Autárquica e Fundacional, sendo que seu teor também trata de Empresa Pública Municipal.**

Dessa forma, a transgressão ao artigo 7º, inciso I da Lei Complementar nº 95/98 não pode ser encarada como mero vício formal por se tratar de lei complementar responsável pela concretização do mandamento imposto pelo parágrafo único do artigo 59 da Carta Magna, de modo que o seu malferimento implica a própria violação do texto constitucional.

**Além disso, o art. 59 da Constituição Federal de 1988 diz respeito ao processo legislativo, de maneira que a LC nº 95/1998 o regulamenta. Assim, a desconformidade do projeto de lei representa mácula ao próprio princípio federativo.**

Noutro giro, em **relação à criação de cargos em comissão, a Constituição Federal de**

**1988** prevê que aqueles serão preenchidos por servidores de carreira nos casos, condições e percentuais mínimos previstos em lei, destinados apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento, abaixo destacado:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

(...)

V - as funções de confiança, exercidas exclusivamente por servidores ocupantes de cargo efetivo, e os cargos em comissão, a serem preenchidos por servidores de carreira nos casos, condições e percentuais mínimos previstos em lei, destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento;

**Nesse sentido, destaca-se a tese firmada pelo Tribunal de Vértice em Repercussão Geral no Recurso Extraordinário (RE) 1041210**, conforme ementa abaixo destacada, in verbis:

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): Min. DIAS TOFFOLI, julgado em 27/09/2018, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-107 DIVULG 21-05-2019 PUBLIC 22-05-2019) (grifo nosso).

Desse modo, **verifica-se que no presente projeto de lei foram criados novos cargos em comissão, no entanto não foi demonstrada a proporcionalidade com a necessidade que eles visam suprir e nem com o número de servidores ocupantes de cargos efetivos, simplesmente fixando um percentual sem qualquer análise pormenorizada.**

No que concerne à EMPAV, verifica-se a **instituição do Plano de Desligamento Voluntário - PDV mediante emenda, sendo previsto o pagamento de todas as verbas rescisórias decorrentes da extinção sem justa causa do contrato de trabalho, sem, no entanto, ser apresentada a comprovação de existência de receita e sua previsão no orçamento anual para arcar com tal despesa a ser gerada.**

Consoante **o art. 36 da Lei Orgânica prevê que não será admitido o aumento da despesa prevista nos projetos de iniciativa privativa do Prefeito, ressalvada a comprovação da existência de receita e no caso do projeto da lei do orçamento anual,** como se observa abaixo:

Art. 36 **São matérias de iniciativa privativa do Prefeito,** além de outras previstas nesta Lei Orgânica:

**I - criação, transformação, extinção de cargos, funções ou empregos públicos dos órgãos da administração direta, autárquica e fundacional e a fixação ou alteração da respectiva remuneração;**

II - servidores públicos, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;

**III - criação, estruturação, atribuição e extinção das secretarias ou departamento equivalente, órgão autônomo e entidade da administração pública indireta;**

(...)

**Parágrafo único. Não será admitido aumento da despesa prevista nos projetos de iniciativa privativa do Prefeito, ressalvada a comprovação da existência de receita e no caso do projeto da lei do orçamento anual.**

Além disso, **cabe ressaltar que incorre em vício de inconstitucionalidade formal (CF, artigos 61, § 1º, II, "a" e "c" e 63, I) a norma jurídica decorrente de emenda parlamentar em projeto de lei de iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo, de que resulte aumento de despesa, à luz do princípio da simetria.**

Por outro lado, entrou em vigor a Lei Complementar nº 173, de 27 de maio de 2020, portanto após a apresentação deste projeto de lei. **De acordo com a LC 173/2020, ficam proibidas as seguintes situações até 31 de dezembro de 2021,** conforme abaixo destacado:



Art. 8º **Na hipótese de que trata o art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios afetados pela calamidade pública decorrente da pandemia da Covid-19 ficam proibidos, até 31 de dezembro de 2021, de:**

I - **conceder, a qualquer título, vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração** a membros de Poder ou de órgão, servidores e empregados públicos e militares, exceto quando derivado de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior à calamidade pública;

II - **criar cargo, emprego ou função que implique aumento de despesa;**

III - **alterar estrutura de carreira que implique aumento de despesa;**

IV - **admitir ou contratar pessoal, a qualquer título, ressalvadas as reposições de cargos de chefia, de direção e de assessoramento que não acarretem aumento de despesa, as reposições decorrentes de vacâncias de cargos efetivos ou vitalícios**, as contratações temporárias de que trata o inciso IX do caput do art. 37 da Constituição Federal, as contratações de temporários para prestação de serviço militar e as contratações de alunos de órgãos de formação de militares;

V - realizar concurso público, exceto para as reposições de vacâncias previstas no inciso IV;

VI - **criar ou majorar auxílios, vantagens, bônus, abonos, verbas de representação ou benefícios de qualquer natureza, inclusive os de cunho indenizatório**, em favor de membros de Poder, do Ministério Público ou da Defensoria Pública e de servidores e empregados públicos e militares, ou ainda de seus dependentes, exceto quando derivado de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior à calamidade;

VII - **criar despesa obrigatória de caráter continuado, ressalvado o disposto nos §§ 1º e 2º;**

VIII - adotar medida que implique reajuste de despesa obrigatória acima da variação da inflação medida pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), observada a preservação do poder aquisitivo referida no inciso IV do caput do art. 7º da Constituição Federal;

IX - contar esse tempo como de período aquisitivo necessário exclusivamente para a concessão de anuênios, triênios, quinquênios, licenças-prêmio e demais mecanismos equivalentes que aumentem a despesa com pessoal em decorrência da aquisição de determinado tempo de serviço, sem qualquer prejuízo para o tempo de efetivo exercício, aposentadoria, e quaisquer outros fins.

**§ 1º O disposto nos incisos II, IV, VII e VIII do caput deste artigo não se aplica a medidas de combate à calamidade pública referida no caput cuja vigência e efeitos não ultrapassem a sua duração.**

**§ 2º O disposto no inciso VII do caput não se aplica em caso de prévia compensação mediante aumento de receita ou redução de despesa, observado que:**

I - **em se tratando de despesa obrigatória de caráter continuado**, assim compreendida aquela que fixe para o ente a obrigação legal de sua execução por período superior a 2 (dois) exercícios, as medidas de compensação deverão ser permanentes; e

**II - não implementada a prévia compensação, a lei ou o ato será ineficaz enquanto não regularizado o vício, sem prejuízo de eventual ação direta de inconstitucionalidade.**

Nesse sentido, **a criação de cargos prevista no Projeto de Lei durante o período de calamidade pública é ilegal, tendo em vista que está vedada até 31 de dezembro de 2021 a criação de cargo, emprego ou função que implique aumento de despesa, com fulcro no art. 8º, da LC 173/2020.**

Outrossim, **extingiram-se alguns cargos no presente projeto de lei, alterando-se a Lei 9.212/1998, para fins de compensação com os cargos a serem criados, contudo, não restou comprovado que tais cargos extintos realmente irão compensar os custos advindos. Inclusive, foi encaminhado em anexo à emenda o detalhamento do impacto financeiro sem a assinatura do ordenador de despesas, contrariando, explicitamente, a LRF. Também é notória a afronta à LC 173/2020 pois a compensação deverá ser implementada previamente, conforme inciso II, §2º do art. 8º, da LC 173/2020.**

**Ademais, o percentual da gratificação para incidência sobre o vencimento no exercício de cargo em comissão também não poderá ser implementado consoante o teor dos incisos I e VI do art. 8º da LC 173/2020.**

Além disso, alega-se na **emenda substitutiva que o aumento do percentual de gratificação, cuja alíquota foi substituída de 150% para 220%, ocorreu por erro de digitação.** Porém, não há qualquer **comprovação acerca do referido percentual, o que deveria ser novamente declarado pelo ordenador de despesas.**

No que concerne à **criação de despesas**, também **ferre os arts. 15, 16 e 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), Lei 101/2000, por criar uma ação governamental com aumento de despesa sem citar a fonte de custeio, sem a estimativa de impacto e sem declaração de adequação financeira.**

Nesse sentido é o posicionamento do Supremo Tribunal Federal e do Tribunal de Justiça de São Paulo:

DECISÃO: Trata-se de recurso extraordinário interposto contra acórdão do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, assim ementado: "Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei Municipal nº 4.385, de 31 de julho de 2006, do Município de Americana- Autorização para o Prefeito Municipal fornecer colete antibalístico ao efetivo da guarda municipal de Americana- Vício de Iniciativa- Ocorrência. **1. A norma de iniciativa do Poder Legislativo, em matéria de competência exclusiva do Poder Executivo, e que cria despesa sem explicitar a respectiva fonte de custeio, evidência vício de iniciativa caracterizador de sua inconstitucionalidade.** 2. A circunstância de se cuidar de lei meramente autorizativa não elide, suprime ou elimina a sua inconstitucionalidade, pelo fato de estar ela disposta sobre matéria reservada à iniciativa privativa do Poder Executivo. Ação procedente." O recurso extraordinário busca fundamento no art. 102, III, a, da Constituição Federal. A parte recorrente alega ofensa aos arts. 29 e 30, I e II, da Constituição. Sustenta que: (i) o município pode legislar sobre assuntos de interesse local, respeitando os requisitos legais e simétricos, como foi feito no caso em questão, que visa a segurança pública; (ii) "o projetos de lei autorizativos, de iniciativa de



parlamentares, não são exclusividade da Câmara de Vereadores de Americana, porque, em geral, as Casas Legislativas do País, federal, estaduais e municipais, também, os submetem à tramitação, discussão, à votação e aprovação". O recurso não deve ser provido. Isso porque a decisão proferida pelo Tribunal de origem está alinhada com a jurisprudência desta Corte, que já decidiu ser inconstitucional lei de iniciativa do Poder Legislativo que trate sobre matéria de iniciativa reservada do Chefe do Executivo. Nessa linha, confira-se a ementa da ADI 3.169/SP, julgada sob a relatoria do Ministro Marco Aurélio: "AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI QUE INTERFERE SOBRE ATRIBUIÇÕES DE SECRETARIA DE ESTADO EM MATÉRIA SUJEITA À RESERVA DE ADMINISTRAÇÃO. 1. Lei que determina que a Secretaria de Segurança Pública do Estado de São Paulo envie aviso de vencimento da validade da Carteira Nacional de Habilitação a seus respectivos portadores. Matéria de reserva de administração, ensejando ônus administrativo ilegítimo. 2. Procedência da ação direta de inconstitucionalidade." Assentou-se também que a Lei municipal nº 4.385/2006 importaria aumento de despesas para o Município, sem que qualquer especificação sobre a respectiva fonte de custeio tenha sido feita no corpo da mesma. Veja-se trecho do voto condutor do acórdão recorrido: "**Não se pretende negar à Câmara Municipal o direito de editar normas atinentes ao peculiar interesse do Município, mas não se pode olvidar que o exercício desse mister não abrange a pretensão de intervir nas atividades e providências reservadas com exclusividade ao Chefe do Poder Executivo, a quem é dado gerir a administração pública municipal, sendo o único a quem cabe, segundo o seu poder discricionário, avaliar a oportunidade e a convivência de iniciar processo legislativo para atingir tal desiderato, mormente em caso como o dos autos, nos quais, que cria obrigações e condutas para o Município, acarretando-lhe despesas em a indicação da fonte de custeio.**" Nesse ponto, a decisão proferida pelo Tribunal de origem está igualmente alinhada com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, que decidiu de ser inconstitucional lei de iniciativa do Poder Legislativo que desencadeia aumento de despesas públicas em matéria de iniciativa do chefe do Poder Executivo. Nesse sentido, veja-se: "AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. PARÁGRAFO ÚNICO DO ARTIGO 12 DA LEI 10789 DO ESTADO DE SANTA CATARINA. EMENDA PARLAMENTAR EM PROJETO DE LEI DE INICIATIVA RESERVADA. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. AUMENTO DE DESPESA. AUSÊNCIA DE PREVISÃO ORÇAMENTÁRIA. 1. Criação de gratificação - Pró-labore de Êxito Fiscal. **Incorre em vício de inconstitucionalidade formal (CF, artigos 61, § 1º, II, a e c e 63, I) a norma jurídica decorrente de emenda parlamentar em projeto de lei de iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo, de que resulte aumento de despesa. Parâmetro de observância cogente pelos Estados da Federação, à luz do princípio da simetria.** Precedentes. 2. Ausência de prévia dotação orçamentária para o pagamento do benefício instituído pela norma impugnada. Violação ao artigo 169 da Constituição Federal, com a redação que lhe foi conferida pela Emenda Constitucional 19/98. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente." (ADI 2.079, Rel. Min. Maurício Corrêa) Diante do exposto, com base no art. 21, § 1º, do RI/STF, nego seguimento ao recurso. Publique-se. Brasília, 08 de fevereiro de 2017. Ministro Luís Roberto Barroso Relator (RE 823698, Relator(a): Min. ROBERTO BARROSO, julgado em 08/02/2017, publicado em DJe-029 DIVULG 13/02/2017 PUBLIC 14/02/2017)

Ainda, de acordo com a **LRF, serão consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público as despesas decorrentes de obrigações assumidas não previstas no orçamento municipal**, 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.**

§ 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.

(...)

**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.**

Destarte, no que tange à criação de despesas, também **fere os arts. 15, 16 e 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101/2000), por criar uma ação governamental com aumento de despesa sem citar a fonte de custeio, sem a estimativa de impacto e sem declaração de adequação financeira.**

### 3. CONCLUSÃO



Ante o exposto, **verifica-se inconstitucionalidade e ilegalidade na proposição em epígrafe tendo em vista o desrespeito à Lei Complementar 95/1998, à Lei Complementar nº 173/2020, à Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000), à Lei Orgânica, e finalmente, à Constituição Federal de 1988.**

**Ratifica-se, portanto, o parecer da lavra do Assessor Técnico Marcelo Peres Guerson anexado aos autos, o qual opina pela ilegalidade e inconstitucionalidade do projeto de lei em tela.**

Esse é o nosso atual entendimento acerca dos assuntos em tela, sem embargo de eventuais posicionamentos em sentido contrário, de modo que submetemos à apreciação pela respeitável Comissão de Legislação, Justiça e Redação desta Casa.

Palácio Barbosa Lima, 18 de setembro de 2020.

*Cláudia P. V. de Magalhães*

Cláudia Pereira Vaz de  
Magalhães  
Assis. Téc. Leg. - Advogado

Aprovo o parecer em 18/09/2020  
Luciano Machado Torrezo  
Diretor Jurídico Adjunto