



PROCURADORIA LEGISLATIVA

PARECER AO PROJETO DE LEI N.º 93/2022

INICIATIVA: PODER EXECUTIVO

À MESA DIRETORA

Projeto de lei que dispõe acerca do Plano de Cargos e Carreiras de Autarquia Municipal Requisitos para elaboração de lei que cause aumento de despesa. Responsabilidade Fiscal. Comentários.

Senhor Presidente,

1. O presente projeto, de autoria do Poder Executivo Municipal *“DISPÕE SOBRE A ESTRUTURAÇÃO DO PLANO DE CARGOS, CARREIRAS E SUBSÍDIOS DA ADMINISTRAÇÃO INDIRETA DO INSTITUTO DE PREVIDÊNCIA DO MUNICÍPIO DE CACHOEIRO DE ITAPEMIRIM-IPACI E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS”*.

“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”





Considerações de índole constitucional

Sob o aspecto formal o projeto se enquadra nas hipóteses dos arts. 48, § 1º, I e II, e 69, VII, da Lei Orgânica Municipal que dispõem:

“Art. 48 – A iniciativa das leis ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara Municipal, ao Prefeito e aos eleitores do Município na forma prevista nesta lei.

§ 1º - São de iniciativa exclusiva do Prefeito Municipal as leis que disponham sobre:

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

II – servidores públicos do município, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria, ressalvado o disposto no inciso III do art. 42 desta Lei;

“Art. 69 – Compete privativamente ao Prefeito Municipal, além de outras atribuições previstas em lei.

VI – dispor sobre a organização e o funcionamento da administração municipal, na forma da lei”.

“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”





Ainda neste prisma, o art. 18 da Constituição Federal estabelece que o Município é autônomo para organizar serviços, constituindo sua obrigação estabelecer o regime aplicável ao pessoal e bem assim os respectivos planos de carreira, conforme disposto no art. 39:

"Art. 39. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão, no âmbito de sua competência, regime jurídico único e planos de carreira para os servidores da administração pública direta, das autarquias e das fundações públicas"¹.

Como pode ser visto no corpo da Constituição, são inúmeros os dispositivos constitucionais alusivos à matéria envolvendo o sistema remuneratório dos servidores públicos. Há dispositivos constitucionais que poderíamos considerar como integrantes de **uma parte geral** do sistema remuneratório dos agentes políticos e dos servidores públicos. Inúmeras disposições dizem respeito exatamente a formas de regulação e harmonização das diversas nuances do sistema de retribuição pecuniária. Assim, poderíamos dizer que, dentro de aspectos gerais, a matéria vem tratada no art. 37, X, XI, XIII, XIV e XV, da CF/1988, com a redação determinada por sucessivas Emendas Constitucionais, além da norma referente ao art. 39 da CF/1988, acima referenciado.

1 Redação restaurada pelo STF na ADI 2.135-MC.

"Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor"





Na organização do serviço público, o Município cria cargos e funções, institui classes e carreiras, faz provimentos e lotações, estabelece vencimentos e vantagens e delimita deveres e direitos de seus servidores, segundo suas conveniências administrativas e possibilidades financeiras, obedecidas as regras constitucionais a respeito. Para os servidores do Poder Executivo, suas autarquias e fundações, isso é feito mediante lei de iniciativa privativa do Prefeito, que protocolizou o presente Projeto de Cargos, Carreiras, Subsídios e Vencimentos (PCCS) para análise e votação na Câmara de Vereadores.

Inexistência de Direito Adquirido à manutenção de Regime Jurídico

É entendimento pacífico no âmbito dos Tribunais Superiores a **inexistência de direito adquirido à manutenção do regime** aplicável no momento da nomeação, motivo pelo qual pode ele vir a ser alterado a qualquer tempo, desde que por intermédio de lei, **respeitando-se o princípio da irredutibilidade de vencimentos**.

“O princípio da irredutibilidade de vencimentos deve ser observado mesmo em face do entendimento de que não há direito adquirido a regime jurídico. Precedentes.”²

2 RE 387.849-AgR, Rel. Min. Eros Grau, julgamento em 4-9-2007, Segunda Turma, DJ de 28-9-2007.
“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”





A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é firme no sentido de que não há direito adquirido a regime jurídico e que, por essa razão, não há direito adquirido a inalterabilidade de um determinado regime legal de composição dos vencimentos, desde que a alteração introduzida preserve o seu montante global, de forma a não ferir o princípio da irredutibilidade dos vencimentos, previsto no art. 37, inciso XV, da Constituição Federal.

Essa interpretação, solidamente consolidada no seio da Suprema Corte não é nova. Já há mais de cinquenta anos, no RE 24362-DF, o STF já decidira que o funcionário público não tinha direito adquirido à manutenção do regime estatutário vigorante ao tempo de sua investidura. Eis o teor do acórdão:

“AUTARQUIA. REGIME DE ACESSO DE SERVIDORES. ALTERABILIDADE POR CONVENIÊNCIA DO SERVIÇO. NÃO SE VERIFICA OFENSA A QUALQUER TEXTO LEGAL, COM O PROCLAMAR O ACÓRDÃO SUB-CENSURA O PRINCÍPIO DE QUE O FUNCIONÁRIO PÚBLICO NÃO TEM DIREITO ADQUIRIDO A MANUTENÇÃO DO REGIME ESTATUTÁRIO VIGORANTE AO TEMPO DE SUA INVESTIDURA.”³

O entendimento acima se embasa no fundamento de que a relação jurídica entre o servidor público e o ente estatal não é de natureza contratual, não

³ STF, RE 24362/DF, RECURSO EXTRAORDINÁRIO, Relator Min. RIBEIRO DA COSTA, Julgamento: 26/08/1954, Órgão Julgador: Primeira Turma, DJU 02/12/1954, pág. 14.907, EMENTÁRIO VOL-00196-02, PP-00615





decorre de vontade das partes e não se submete a livre negociação de valores salariais (ou tais negociações se restringem aos limites traçados pela lei) ou regime de trabalho. Os direitos, deveres e o regime de trabalho não são definidos por meio de acordo de vontades. Cuida-se, com efeito, de relação jurídica estatutária, que advém, portanto, de uma lei (estatuto) e, por essa razão, é impessoal. O regime jurídico não é, pois, de propriedade individual do servidor, não se incorpora ao seu patrimônio.

O professor Paulo Modesto⁴ nos ensina que: “É pacífica a jurisprudência dos tribunais superiores quanto à inexistência de direito adquirido a regime jurídico por parte dos servidores públicos ocupantes de cargo público. Diz-se, nestes casos, que a relação jurídica que o servidor mantém com o Estado é legal ou estatutária, ou seja, objetiva, impessoal e unilateralmente alterável pelo Poder Público. A disciplina geral da função pública é considerada inapropriável pelo servidor público e, portanto, tida como sujeita a modificação com eficácia imediata tanto no plano constitucional quanto infraconstitucional.”

As condições de desempenho das atribuições do cargo são dispostas em lei e, portanto, cogentes, tanto para os servidores quanto para a Administração Pública. Modificações ulteriormente efetuadas por leis são unilateralmente impostas pelo Estado em razão das conveniências impessoais de interesse público, com aplicação imediata e atingem todos os servidores enquadrados em suas disposições, respeitadas as garantias constitucionais.⁵

4 In “Reforma Administrativa e Direito Adquirido”, Revista Diálogo Jurídico, Ano I, vol. I, nº 8
“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”





Pelas mesmas razões, não há também direito adquirido a regime jurídico que disponha sobre a composição dos vencimentos dos servidores, desde que respeitada a irredutibilidade na forma do art.37, inciso XV, da Constituição Federal. O direito à percepção dos vencimentos só se adquire com a realização do trabalho sob a regência do estatuto vigente. As vantagens permanentes relativas ao cargo e as *pro labore faciendo* (pelo trabalho a ser feito) podem sim ser alteradas pela lei superveniente, sem que se lhes possa contrapor alegação de direito adquirido a esta ou aquela vantagem.

Assim, as vantagens pecuniárias (gratificações e adicionais) podem ser reduzidas ou absorvidas pelo vencimento básico, desde que vinculadas apenas aos cargos, ou que, conforme esclareceu Celso Antônio Bandeira de Mello⁶, *“qualquer que neles esteja preposto as receberá pelo fato de exercê-los, sem que, para tanto, tenha que concorrer alguma circunstância ou incidente associável aos particulares eventos da vida funcional do agente ou às invulgares condições de trabalho em que preste sua atividade.”*

Nesse sentido, novas tabelas de vencimentos dos cargos podem absorver as parcelas anteriormente percebidas pelos servidores; pode-se também

5 Segundo Seabra Fagundes “seria absurdo que se pretendesse imutáveis as regras disciplinadoras do serviço público, pois que essa imutabilidade tornaria o aparelho administrativo, dentro de alguns anos, imprestável à sua finalidade; a intangibilidade dos interesses privados do funcionário redundaria na impossibilidade da adaptação do mecanismo administrativo às novas exigências do serviço público.” (RT 34/276). Celso Antônio Bandeira de Mello, no entanto, ao discorrer sobre a inexistência de direito adquirido a regime jurídico em termos similares aos supra expostos, acrescenta que “isto não significa, todavia, que da relação de função pública jamais surjam direitos adquiridos para o funcionário em face do Estado. As próprias normas estatutárias podem figurar e figuram inúmeras vezes situações que se concretizam em favor do funcionário, *consolidando direitos que se integram em seu patrimônio.*” (Regime Constitucional dos Servidores da Administração Direta e Indireta, 2ª ed., pág. 21)

6 MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo, 21ª edição, São Paulo: Editora Malheiros, 2006, pág. 130

“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”





reenquadrá-los sob novos padrões, reposicioná-los na estrutura administrativa e superveniência deste novo regime de natureza reestruturatória não necessita observar ou preservar enquadramentos anteriores, nem nomenclatura de cargos ou competência atributiva (desde que observada a compatibilidade com o grau de escolaridade exigido no ingresso – CF, art.37, inciso II), desde que a eventual modificação introduzida pelo ato legislativo superveniente preserve o montante global dos vencimentos e, em consequência, não provoque decesso pecuniário, inexistindo direito adquirido à irredutibilidade de cada parcela recebida pelo exercício de um cargo, e sim à irredutibilidade dos vencimentos, considerados de forma no seu todo.

O Patrimônio Jurídico do Servidor

No entanto, se não há direito adquirido⁷ a regime jurídico do servidor, forçoso reconhecer que o regime jurídico dá ensejo a situações pessoais em que direitos se adquirem, pessoalmente ou por interposta pessoa, de maneira que **passam a integrar o patrimônio jurídico do servidor de forma definitiva**, de forma que não podem ser modificados por arbítrio alheio.

Na análise pelo STF do Mandado de Segurança nº 24.875/DF, onde se discutia se as vantagens pessoais dos Ministros aposentados do STF estavam sujeitas ao teto constitucional, o Ministro Ayres Britto interveio, quando o Ministro Gilmar Mendes afirmara que não haveria direito adquirido a

⁷ Segundo Carlos Maximiliano, direito adquirido, é “o direito que se constituiu regular e definitivamente e a cujo respeito se completaram os requisitos legais e de fato para integrar no patrimônio do respectivo titular; quer tenha sido feito valer; quer não, antes de advir norma posterior em contrário” (Comentários à Constituição Brasileira, 5ª ed., pág. 49)

“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”





determinado regime jurídico, para acrescentar oportunamente *“que efetivamente não há direito adquirido a um dado regime jurídico e, sim, direito adquirido no interior de todo e qualquer regime jurídico.”*

Observe-se que na dicção da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro⁸, o direito adquirido é aquele que seu titular pode exercer, por não lhe faltar nenhuma das condições estabelecidas pela lei para seu exercício. Seu titular preencheu todas as exigências, inclusive aquelas que só o seriam exigíveis depois de determinado tempo, certa formalidade, condição ou termo.

No regime jurídico dos servidores existem disposições legais que contém requisitos que, uma vez preenchidos, dão ensejo a direitos que, uma vez incorporados ao patrimônio individual do servidor, não podem ser prejudicados por lei posterior que altere o referido regime jurídico, a teor do que determina o art. 5^a, inciso XXXVI, da Constituição Federal, isto se dá, principalmente, **nas vantagens *pro labore facto* (por serviços já realizados) e vantagens deferidas *ex facto temporis* (em razão do tempo trabalhado).**

O Professor Hely Lopes Meirelles já asseverava que *“...as vantagens irretiráveis do servidor só são as que já foram adquiridas pelo desempenho efetivo da função (*pro labore facto*), ou pelo transcurso do tempo de serviço (*ex facto temporis*)...”*⁹

8 Decreto-Lei n.º 4.657, de 04 de setembro de 1942 (com a redação dada pela Lei 12.376/2010)

9 Direito Administrativo Brasileiro, 1996, 21^a ed. p. 406
“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”





Os exemplos são múltiplos: o art. 87 do Regime Jurídico da União (Lei Federal 8.112/90), dispunha que após cada quinquênio ininterrupto de exercício, o servidor faria jus a três meses de licença, a título de prêmio por assiduidade, com a remuneração do cargo efetivo. A licença-prêmio, nos moldes em que era concedida, foi revogada pela Lei nº 9.527, em 1997. Obviamente, os servidores federais abrangidos pelo regime jurídico modificado, não puderam se insurgir contra essa revogação posto que, como explicado, não há direito adquirido a vantagens e benefícios previstos no regime jurídico. Entretanto, os servidores que, antes da revogação da licença-prêmio, já tinham preenchido todos os requisitos exigidos para a sua fruição, mesmo que ainda não a tivessem gozado, não foram atingidos pela revogação, em relação ao tempo anterior à promulgação da lei revogadora, porque já eram titulares de direito adquirido, incorporado ao seu patrimônio, nos termos e condições estabelecidos na lei revogada.

A jurisprudência uníssona também reconhece ao titular de uma vantagem pessoal o direito de não tê-las retiradas do seu patrimônio jurídico, inclusive quando muda de cargo dentro da mesma Administração. Vejamos os precedentes:

*“RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA.
MAGISTRADO. PERCEPÇÃO DE QUINTOS JÁ
INCORPORADOS. POSSIBILIDADE. RECURSO PROVIDO.*

“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”





1. Os quintos incorporados antes do ingresso na magistratura tornam-se vantagens pessoais insuscetíveis de serem retiradas do patrimônio jurídico de seus beneficiários.

2. Precedentes.

3. Recurso provido.”

(STJ, SEXTA TURMA, RMS 19798/DF, relator Ministro NILSON NAVES, relator p/acórdão Ministro HAMILTON CARVALHIDO, julgado em 09/10/2007, publicado no DJU de 04/08/2008)

“RECURSO ESPECIAL. ADMINISTRATIVO. “QUINTOS” ADQUIRIDOS EM ATIVIDADE ANTERIOR AO EXERCÍCIO DA JUDICATURA. DIREITO ADQUIRIDO. PRECEDENTES.

I - “Consoante entendimento pacificado do Superior Tribunal de Justiça, tendo os interessados adquirido o direito à incorporação dos “quintos” em razão do exercício de cargo em comissão, o ingresso na magistratura não lhes restringe tal vantagem, nem mesmo sob a invocação do art. 65, § 2º da LOMAN, pois não se trata de concessão de vantagem, e sim de manutenção de um direito adquirido, nos moldes da garantia constitucional.” Precedentes.

II - O reconhecimento do direito à incorporação de vantagens pessoais não inviabiliza a aplicação da Resolução nº 14, de 21.03.2006, do e. Conselho Nacional de Justiça, que dispõe sobre o teto remuneratório a que se refere o artigo art. 37, XI, da Constituição Federal, com a nova redação estabelecida pela Emenda Constitucional nº 41/03.

Recurso especial provido.”

“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”





(STJ, QUINTA TURMA, REsp 846653/DF, rel. Ministro FELIX FISCHER, julgado em 23/08/2007, publicado no DJU de 01/10/2007, p. 359)

“PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AGRAVO REGIMENTAL. DECISÃO AGRAVADA MANTIDA POR SEUS PRÓPRIOS FUNDAMENTOS. TRANSFORMAÇÃO DA ASSISTÊNCIA JUDICIÁRIA EM DEFENSORIA PÚBLICA. ADICIONAL DE ESTABILIDADE FINANCEIRA. VANTAGEM PESSOAL DO SERVIDOR. SUPRESSÃO DA VANTAGEM INCORPORADA. IMPOSSIBILIDADE. DIREITO ADQUIRIDO.

1. O Agravante não trouxe argumento capaz de infirmar as razões consideradas no julgado agravado, razão pela qual deve ser mantido por seus próprios fundamentos.
2. As vantagens pessoais, uma vez incorporadas pelo servidor público, integram seu patrimônio jurídico, não podendo ser suprimidas por posterior legislação, sob pena de frontal ofensa ao direito adquirido.
3. Não se trata, na espécie, ao contrário do concebido pelo Agravante, de manutenção de antigo regime jurídico, o que, aí sim, seria inconcebível, mas de preservação de vantagem pessoal incorporada definitivamente ao patrimônio jurídico do servidor público.
4. O fato de haver sido conferido ao servidor o direito de opção não supre a inconstitucionalidade da determinação de supressão das vantagens pessoais definitivamente incorporadas ao patrimônio do servidor optante.

“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”





5. *Agravo regimental desprovido.*"

(STJ, QUINTA TURMA, AgRg no RMS 16297/PE, rel. Ministra LAURITA VAZ, julgado em 09/03/2006, publicado no DJU de 03/04/2006, p. 368)

“AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO ORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. QUINTOS INCORPORADOS. SUPRESSÃO. IMPOSSIBILIDADE.

1. Este Superior Tribunal de Justiça firmou sua jurisprudência no sentido de que os chamados “quintos”, uma vez incorporados, tornam-se vantagens pessoais, insuscetíveis de serem retiradas do patrimônio de seus beneficiários.

2. *Agravo regimental improvido.*"

(STJ, SEXTA TURMA, AgRg no RMS 19834/DF, relator: Ministro HAMILTON CARVALHIDO, Processo nº 2005/0054289-1, julgado em 09/12/2005, publicado no DJU 06/02/2006, p. 320)

“ADMINISTRATIVO. PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ESPECIAL. MAGISTRADO. INCORPORAÇÃO DE QUINTOS. EXERCÍCIO DE FUNÇÕES COMISSIONADAS. MEMBRO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO. DIREITO ADQUIRIDO. PRECEDENTES. RECURSO ESPECIAL CONHECIDO E PROVIDO.

“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”





1. O Superior Tribunal de Justiça firmou o entendimento segundo o qual aqueles que obtiveram incorporação de quintos por exercício de função comissionada têm direito ao recebimento dessa vantagem, ainda que tenha ingressado posteriormente na magistratura. A Lei Orgânica da Magistratura Nacional – LOMAN não pode se sobrepor a um direito adquirido. Precedentes.

2. Recurso especial conhecido e provido.”

(STF, REsp 766739/DF, QUINTA TURMA, RECURSO ESPECIAL, 20050116985-6, relator: Ministro ARNALDO ESTEVES LIMA, julgado em 06/12/2005, publicado no DJU de 03/04/2006, p. 404)

Até pela obviedade, dentro do atual sistema remuneratório do Município, especialmente disposições do art. 81 da Lei Orgânica, Leis n. 4.009/1994 e 6.095/2008, estamos nos referindo a quinquênios e decênios. Entram na categoria gratificações pelo exercício de função há mais de dez anos, obtidas pela realização de cursos de especialização e aquelas obtidas por decisões judiciais transitadas em julgado.

Da remuneração dos servidores públicos de carreiras constitucionais – Procurador Autárquico

Dentro da Constituição Federal, há muito convivem algumas carreiras especiais do serviço público que, sem terem a dimensão de seus

“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”





membros elevada à categoria de agentes políticos, podem tê-los considerados como agentes públicos especiais, ou como uma espécie de **servidores públicos sujeitos a um regime especial**. São eles: os magistrados, os membros do Ministério Público, dos Tribunais de Contas, **os Advogados Públicos (Procuradores)**, os Defensores Públicos e os Oficiais Militares e Delegados de Polícia.

Ensina o Professor Maurício Antonio Ribeiro Lopes, *“A natureza típica especial das funções exercidas pelos profissionais dessas carreiras públicas típicas da Administração do Estado e submetidas a regime constitucional diferenciado **autoriza a criação de um sistema especial de retribuição pecuniária, desde que mantidas as regras gerais do sistema de remuneração, salvo se houver expressa modificação da natureza jurídica das funções exercidas pelos membros dessas carreiras.**”*¹⁰

Tal tipicidade foi recepcionada pela Constituição Estadual, que através da EC 112, de 10 de dezembro de 2018, incluiu a Procuradoria Geral do Município e a Procuradoria Geral da Câmara de Vereadores no Capítulo das Funções Essenciais à Administração da Justiça, art. 122-A.

O presente projeto erra ao conferir uma espécie de “sub-teto” remuneratório ao Procurador Autárquico (tabela Anexo III), violando o entendimento do Supremo Tribunal Federal, que na análise do Recurso

¹⁰ A REFORMA ADMINISTRATIVA E OS NOVOS SISTEMAS REMUNERATÓRIOS DOS SERVIDORES PÚBLICOS E DOS AGENTES POLÍTICOS Revista dos Tribunais | vol. 753/1998 | p. 49 - 65 | Jul / 1998

“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”





Extraordinário 663.696, **com repercussão geral**¹¹, entendeu que, por se tratar de função essencial à Justiça, o teto remuneratório dos Procuradores é o subsídio dos desembargadores do Tribunal de Justiça.

No julgamento, recentíssimo, em 28 de fevereiro do corrente ano, a Suprema Corte assentou como Tese de Repercussão Geral que *“A expressão ‘procuradores’ contida na parte final do inciso XI do artigo 37 da Constituição da República compreende os procuradores municipais, uma vez que estes se inserem nas funções essenciais à Justiça, estando, portanto, submetidos ao teto de 90,75% do subsídio mensal em espécie dos ministros do Supremo Tribunal Federal”*.

Entendimento diverso importará em violação formal ao art. 37, XI, parte final da Constituição da República.

De outra forma, mas no mesmo sentido, **ao estabelecer para o Procurador Autárquico subsídio menor que o estabelecido aos Procuradores Municipais na Lei n.º 7756/2019, em seu Anexo VIII (Grupo Procuradoria), o projeto cria uma anomalia constitucional, um Procurador Municipal “de categoria inferior”, ferindo as disposições do Art. 122-A, em especial do § 4º, da Constituição Estadual.**

11 Uma vez constatada a existência de repercussão geral, o STF analisa o mérito da questão e **a decisão proveniente dessa análise será aplicada posteriormente pelas instâncias inferiores, em casos idênticos.**
“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”





Créditos Ilimitados

O art. 67 do projeto sob análise que não indica a dotação orçamentária específica, contraria o disposto no art. 106, V, e VII da LOM¹², que dispõe:

“Art. 106- São vedados:

.....

V – A abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e **sem indicação dos recursos correspondentes;**

VII – A concessão ou utilização de **créditos ilimitados;**

A jurisprudência predominante tem se posicionado no sentido de que a ausência de previsão orçamentária não conduz à inconstitucionalidade da lei, mas, tão somente, à **inexequibilidade da lei no exercício para o qual não houve a dita previsão**, sendo consignada, também, em várias decisões a possibilidade de remanejamento das dotações orçamentárias. Neste sentido, mencionem-se, a título ilustrativo os segmentos dos julgamentos da Suprema Corte, abaixo:

“4. Ainda que assim não fosse, a ‘ausência de dotação orçamentária prévia em legislação

¹² Reprodução por simetria das disposições do art. 167 da Constituição Federal.

“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”





específica não autoriza a declaração de inconstitucionalidade da lei, impedindo tão-somente a sua aplicação naquele exercício financeiro’ (ADI 3.599/DF, Rel. Min. Gilmar Mendes). Ressalvada, naturalmente, a possibilidade de aprovação de créditos adicionais” (RE 770.329-SP, Relator Ministro ROBERTO BARROSO, j. 29.05.2014).

A ausência de dotação orçamentária prévia em legislação específica não autoriza a declaração de inconstitucionalidade da lei, impedindo tão-somente a sua aplicação naquele exercício financeiro. 8. Ação direta não conhecida pelo argumento da violação do art. 169, § 1º, da Carta Magna. Precedentes : ADI 1585-DF, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, unânime, DJ 3.4.98; ADI 2339-SC, Rel. Min. Ilmar Galvão, unânime, DJ ”

Em diversos precedentes, esta Casa tem emendado disposições neste sentido, exigindo a especificação da dotação orçamentária e a submissão da abertura de créditos especiais a nova autorização legislativa.

“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”





Responsabilidade Fiscal

Complementarmente à disciplina constitucional, a Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF (Lei Complementar nº 101/2001), ao dispor sobre o controle da despesa total com pessoal, caso específico da presente matéria, a condiciona à estimativa de impacto orçamentário-financeiro, com a devida demonstração da origem dos recursos para seu custeio (art. 16 e 17). Em especial, o art. 16, Lei de Responsabilidade Fiscal, determina o seguinte:

"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;

"Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor"





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.”

Resumindo, leis que redundem em aumento de despesas de caráter continuado devem estar acompanhadas: (a) da estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício corrente e nos dois subsequentes; (b) da declaração do ordenador da despesa de que o aumento da despesa consta do orçamento, está prevista na LDO e guarda conformidade com o plano plurianual, sob pena de responsabilidade.

Tais requisitos foram atendidos pela municipalidade ao remeter ao Legislativo as declarações de fls. 48 do PL.

A verificação prática de outros requisitos, principalmente, do binômio economia/necessidade deve ser feita pelos Legisladores, no seu papel constitucional de Controle Externo do Executivo, no que poderão, inclusive, solicitar novas informações aos setores competentes da administração, que podem levar, ou não, a modificações no texto em comento.

Pela presença de dispositivos formalmente inconstitucionais, opinamos pelo envio da matéria à Comissão de Constituição, Justiça e Redação

“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”





para emendas necessárias e posterior encaminhamento regular, ou, na ausência das emendas, rejeição da matéria.

É o parecer para decisão de V. Ex^{as}.

Cachoeiro de Itapemirim-ES, 08 de setembro de 2022.

Gustavo Moulin Costa

Procurador

OAB ES 6.339

Pt/gm/pe.

“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”

