



## PROCURADORIA LEGISLATIVA

PARECER AO PROJETO DE LEI N.º 68/2024

INICIATIVA: PODER EXECUTIVO

À MESA DIRETORA

**Servidor municipal. Reorganização administrativa. Responsabilidade Fiscal. Ano eleitoral. Comentários.**

Senhor Presidente,

1. O presente projeto, de autoria do Poder Executivo Municipal “ALTERA DISPOSITIVOS DAS LEIS MUNICIPAIS N.º 7653/2018, N.º 7654/2018 E N.º 7791/2019 E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.”

2. 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.*

“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”





*§ 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”.*

3. Ainda sob o prisma formal e infra-constitucional, esclarecemos que, respeitadas as matrizes constitucionais, dispõe o Município de autonomia político-administrativa para organizar seu próprio funcionamento (CF, art. 29, caput, parte final, c/c art. 30, I), o que certamente envolve definir o regime jurídico aplicável a seu pessoal.

Por seu turno, a alteração de Estrutura Administrativa que implica aumento das despesas com pessoal, somente pode ser realizada: (i) se houver prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa com

“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”





pessoal e aos acréscimos dela decorrentes; e (ii) se houver autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias (art. 169, § 1º, I e II, da CRFB/88).

Subsidiária 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 do projeto sob análise, 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 da 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*

**“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”**





*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”.*

Na análise do texto não é possível aferir se a proposta acarretará aumento de despesa. Em caso positivo, devem acompanhar o projeto, nos termos da Lei de Responsabilidade Fiscal: (a) **a estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício corrente e nos dois subsequentes;** (b) **declaração do ordenador da despesa de que o aumento da despesa consta do orçamento,** (c) **está prevista na lei de diretrizes orçamentárias** (d) **e guarda conformidade com o plano plurianual,** sob pena de responsabilidade.

4. Em prosseguimento, cumpre destacar que, em sendo o corrente **ano de eleições municipais**, temos que a Lei nº 9.504/97 proíbe a prática de uma série de condutas tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais. Ou seja, não é qualquer dos atos citados na Lei que implica em descumprimento da regra eleitoral. Há que influenciar na disputa, a teor do

“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”





disposto no caput do art. 73 da Lei das Eleições. Em outras palavras, a conduta vedada deve ser de tal intensidade que possa comprometer a isonomia de chances entre os candidatos.

Não existem, em tese, matérias que não possam ser aprovadas pelo Legislativo em ano eleitoral. Algumas, porém, podem influenciar diretamente as eleições. Por isso, a lei ou sua interpretação pelos tribunais não protege os que buscam violar os seus preceitos ou utilizar as decisões a favor de condutas contrárias à legalidade ou à moralidade.

Dentro deste contexto, o art. 73, V, da Lei nº 9.504/1997 dispõe da seguinte forma: *"Art. 73. São proibidas aos agentes públicos, servidores ou não, as seguintes condutas tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais: (...) V - nomear, contratar ou de qualquer forma admitir, demitir sem justa causa, **suprimir ou readaptar vantagens** ou por outros meios dificultar ou impedir o exercício funcional e, ainda, ex officio, remover, transferir ou exonerar servidor público, na circunscrição do pleito, nos três meses que o antecedem e até a posse dos eleitos, sob pena de nulidade de pleno direito, ressalvados: a) a nomeação ou exoneração de cargos em comissão e designação ou dispensa de funções de confiança;"*

5. No mesmo sentido, temos que, em sendo este o último ano de mandato do Chefe do Poder Legislativo, o art. 21, parágrafo único, da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF (LC nº 101/2000) dispõe da seguinte forma: *"Art.*

"Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor"





21. *È nulo de pleno direito: II. o ato de que resulte aumento da despesa com pessoal nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores ao final do mandato do titular de Poder ou órgão referido no art. 20;"*

Acerca do referido dispositivo, é importante a lição de Maria Sylvia Zanella Di Pietro<sup>1</sup>: *"A intenção do legislador com a norma do parágrafo único foi impedir que, em fim de mandato, o governante pratique atos que aumentem o total de despesa com pessoal, comprometendo o orçamento subsequente ou até mesmo superando o limite imposto pela lei, deixando para o sucessor o ônus de adotar as medidas cabíveis para alcançar o ajuste. O dispositivo, se fosse entendido como proibição indiscriminada de qualquer ato de aumento de despesa, inclusive atos de provimento, poderia criar situações insustentáveis e impedir a consecução de fins essenciais, impostos aos entes públicos pela própria Constituição. (...) Será, portanto, essencial para a prática, pelo gestor público, de atos que impliquem em aumento das despesas com pessoal, no período previsto no parágrafo único do art. 21 da LRF, que tais atos consistam em mera concretização de anterior comando legal, além de necessários ao cumprimento, pelo administrador, de seu dever de não paralisar a administração pública. Isto significa que, a partir da LRF, é fundamental a devida e ampla motivação do ato administrativo, pelo titular de Poder ou órgão responsável por sua edição, deixando clara a legitimidade e moralidade da despesa".*

Conclui-se que o art. 21, II, da LRF visa impedir a edição do ato legal causador do aumento da despesa não prevista na Lei orçamentária ou acima dos 1 DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal. São Paulo: Saraiva, 2001, pág. 155/156.

**"Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor"**





limites de despesa de pessoal (arts. 19, 20 e 21 da LRF). Assim, qualquer propositura ensejando aumento de despesa de pessoal, deveria ser aprovada antes de 04/07/2024. Corroborando deste entendimento a seguinte decisão do TCU que estipula alguns parâmetros para aferição da regularidade do ato criador de despesa de pessoal de acordo com o dispositivo da LRF: *"16. Como consequência lógica, a nulidade prevista deixa de incidir sobre os atos de continuidade administrativa que, guardando adequação com a lei orçamentária anual, sejam objeto de dotação específica e suficiente, ou que estejam abrangidos 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, com compatibilidade com o Plano Plurianual e a com a Lei de Diretrizes Orçamentárias"*.

Nesse sentido, destacamos o parecer emitido pelo Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia<sup>2</sup> em consulta realizada por Prefeitura acerca do mesmo tema em análise: ***"DESMEMBRAMENTO DE SECRETARIA MUNICIPAL. POSSIBILIDADE DE REALIZAÇÃO EM ANO ELEITORAL. OBSERVÂNCIA AOS PRECEITOS CONTIDOS NA LEI Nº 9.504/97. É possível a realização de desmembramento de Secretária Municipal em ano eleitoral, contudo, necessário se faz a observância aos preceitos contidos na Lei nº 9.504/97, Lei das Eleições, bem como na Lei de Responsabilidade Fiscal, já que acaso tal medida seja adotada no período que compreende os 180 dias que antecedem ao final do mandato do titular, não pode haver aumento de despesa com pessoal."***

<sup>2</sup> Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia. Parecer nº 00259-20. Processo nº 02137e20. Em 12/02/2020.

"Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor"





A **verificação prática da necessidade e adequação da política pública que se pretende implementar 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.

Estritamente sob o ângulo técnico, opinamos pela regular tramitação do projeto.

É o parecer para decisão de V. Ex<sup>as</sup>.

Cachoeiro de Itapemirim-ES, 14 de agosto de 2024.

Gustavo Moulin Costa

Procurador

OAB ES 6.339

“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”

