



PARECER JURÍDICO

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº-0002/2015.

Consulente: Presidente da Câmara Municipal de Carmo do Paranaíba/MG. Sr. Paulo Soares Moreira.

Assunto: Criação de Secretaria. Secretaria Municipal de Governo.
Aumento de despesas. Aprovação do Legislativo.

EMENTA: ORGANIZAÇÃO
ADMINISTRATIVA. Criação de Nova Secretaria. Secretaria Municipal de Governo. Altera a Lei Complementar nº-003/2009, Despesa em dotação insuficiente. Aumento de Despesas obrigatórias de caráter continuado, e dá outras providencias.

1. DO RELATÓRIO:

1.1. O r. projeto de Lei Complementar de nº-002/2015, (PLC Nº-002/2015) versa sobre a criação de uma nova secretaria, a Secretaria Municipal de Governo modificando a estrutura administrativa do Executivo Municipal.

1.2. Cumpre mencionar, que o serviço a ser prestado pela r. secretaria nos termos da justificativa, se abona uma vez que *“o Prefeito Municipal necessita de um assessoramento mais efetivo e envolvente na medida em que as atribuições e*



compromissos do Chefe do Executivo aumentam dia a dia, tanto em razão de incremento das relações institucionais com os outros poderes do Estado, quanto pela necessidade de praticar uma boa gestão em benefício da população carmense, o que exige inúmeras e constantes reuniões, viagens, entrevistas e pronunciamentos oficiais e outras".

1.3. O respectivo pagamento será arcado por intermédio da dotação orçamentária de nº-01.0000.0000.0000, nomenclatura: Recursos ordinários.

1.4. Foram apresentados diversos documentos nos termos da LC 101/2000, trazendo a declaração do ordenador de despesas, o impacto orçamentário para este e para os dois seguintes, bem como o demonstrativo do impacto para o exercício corrente e justificativa embasando o r. PLC.

1.5. Nos termos do relatório, passo a opinar.

2. DOS FUNDAMENTOS:

2.1. O r. projeto de Lei Complementar (PLC 002/2015), tem como escopo a criação de uma nova secretaria, a Secretaria de Municipal de Governo.

2.2. Nos termos da r. justificativa apresentada se explica a criação tendo em vista que *"o Prefeito Municipal necessita de um assessoramento mais efetivo e envolvente na medida em que as atribuições e compromissos do Chefe do Executivo aumentam dia a dia, tanto em razão de incremento das relações institucionais com os outros poderes do Estado, quanto pela necessidade de praticar uma boa gestão em benefício da população carmense, o que exige inúmeras e constantes reuniões, viagens, entrevistas e pronunciamentos oficiais e outras".*

2.3. No intuito de esclarecer os pontos traçados temos que, antes de adentrarmos ao mérito, a legalidade merece a devida atenção.

2.4. No que tange ao tema colocado em debate, este está prontamente atendida nos termos do art. 11 da LOM (Lei Orgânica Municipal), aonde vem



demonstrado que o assunto a ser tratado é de interesse do Município, assim firmando:

Art. 11. Ao Município compete prover tudo quanto diga respeito ao seu peculiar interesse e ao bem estar de sua população, cabendo-lhe, privativamente, dentre outras, as seguintes atribuições:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

IX - dispor sobre organização, administração e execução dos serviços locais;

2.5. Nesse sentido, temos e constatamos claramente, que a criação de uma nova secretaria é de interesse do Executivo local.

2.6. Não obstante, ser claramente de interesse local, cabe também dentre os assuntos de interesse local a organização e administração dos serviços locais.

2.7. A iniciativa para deflagração do debate está firmada no art. 76 da LOM, uma vez que esta a fixa de forma exclusiva, assim dizendo:

Art. 76. São de iniciativa privativa do Prefeito Municipal as Leis que disponham sobre:

I - criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta, autárquica e fundacional;

IV - organização administrativa, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e de pessoal da administração;

V - criação, estruturação e atribuições dos órgãos da administração pública municipal. (Grifos e Negritos acrescidos).

2.8. Assim, averiguamos que o projeto, que esta a criar uma nova secretaria, esta adstrito ao disposto no inciso I, bem como no inciso IV do art. 76 da LOM.

2.9. Não oponente, no que tange as atribuições do cargo estas também são da iniciativa privativa(exclusiva) do Poder Executivo Municipal, assim traçado no inciso V, do citado artigo, ao mencionar que cabe a este a estruturação e atribuições dos órgãos municipais.

2.10. Ainda no que versam as atribuições do Poder Executivo Municipal, tem-se ainda o art. 88 da LOM, o qual é claro:

Art. 88. Compete privativamente ao Prefeito:



V - iniciar o processo legislativo, na forma de nos casos previstos nesta Lei Orgânica;

VI - fundamentar os projetos de lei que remeter à Câmara Municipal;

XII - prover e extinguir cargos públicos municipais, na forma da lei;

XIII - dispor, na forma da lei, sobre a organização e a atividade do Poder Executivo;

XVIII - enviar suas proposições, com respectivos anexos, mensagens e justificativas, obrigatoriamente, em 02 (duas) vias acompanhadas de disquetes de computador, contendo o texto integral das mesmas. (Grifos e Negritos acrescidos).

2.11. Assim, percebemos claramente, que dentre as diversas atribuições privativas do Chefe do Poder Executivo Municipal, este é o poder que poderá tomar a iniciativa para projetos desta natureza, inciso V.

2.12. Cabe ao Executivo ainda fundamentar os projetos, ou seja, justificar satisfatoriamente a necessidade de alterações e modificações nas Leis Municipais, o que se diga nesta oportunidade, o fez por intermédio da justificativa, dos demonstrativos e declarações apensadas, inciso VI.

2.13. Prover e extinguir cargos, bem como dispor sobre a organização destes na Administração do Poder Executivo, incisos XII, e XIII, assim como a obrigação de envia-los em 2 (duas) vias, inciso XVIII.

2.14. “*Ad argumentadum tantum*”, imprescindível mencionar a existência de um “TAC (Termo de Ajustamento de Conduta)” firmado junto ao MP (Ministério Público Estadual), nesta comarca onde está estipulado que o Poder Executivo Municipal poderá ter até 9(nove) secretarias, possuindo atualmente 8(oito), o que nos leva a conclusão da possibilidade de criação de mais 1(uma), o que estará dentro dos limites traçados no termo citado.

2.15. Nesse sentido, temos que a iniciativa está sobejamente atendida, não pairando vício quanto à iniciativa para dar início ao processo legislativo.

2.16. No que tange a Competência Legislativa desta casa esta vem descrita no art. 68 da LOM, o qual versa “*in verbis*”:



Art. 68. Compete privativamente à Câmara Municipal, exercer as seguintes atribuições, dentre outras:

XV - fiscalizar e controlar os atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta; (Grifos e Negritos acrescidos).

2.17. No caso em exame o Poder Legislativo, ao aprovar ou rejeitar o r. projeto de Lei, “*o que está a cargo do Plenário*”, está a controlar e fiscalizar os atos praticados pelo Executivo, o que o faz com base no disposto no dispositivo citado.

2.18. Nesse diapasão o r. projeto está a atender ao disposto na Legislação Pátria, não merecendo reparos por ora.

2.19. O r. PLC 0002/2015 está a criar nova secretaria, o que “data vénia” está a criar uma nova despesa para os cofres públicos, despesa esta de obrigatoriedade de caráter continuado.

2.20. O caráter continuado emerge no instante em que esta despesa estará vigorando neste exercício e por no mínimo mais de dois (art. 17, caput.), ou até que seja efetuada nova modificação nos quadros da Administração Pública.

2.21. Sobre o que vem ser uma despesa continuada, temos os ensinamentos de J.R. Caldas Furtado:

Considera-se despesa obrigatória de caráter continuado a *despesa corrente* (*vide* itens 4.5.2 e 4.6.5.1) derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixe para o ente obrigação legal de sua execução por um período superior a 2 (dois) exercícios (LRF, art. 17). Vê-se que sua natureza de despesa *obrigatória* decorre da imposição estipulada em lei – que não é do orçamento –, medida provisória ou ato administrativo normativo (*vide* item 4.5), e seu caráter *continuado* se manifestando pela presença em, no mínimo, 3(três) orçamentos públicos.¹ (Grifos e Negritos acrescidos).

2.22. O tema não é contraditório na Doutrina Pátria, assim manifestando, Luciano Ferraz:

¹ FURTADO, J.R. Caldas. Direito Financeiro. 4^a Ed. rev. ampl. 1^a reimpressão. Belo Horizonte: Fórum, 2014. p. 454.



O art. 17 da LRF cuida das exigências relativas à realização e majoração de despesas obrigatórias de caráter continuado, assim consideradas as despesas correntes derivadas 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. As principais despesas de caráter continuado são as despesas de pessoal, as de seguridade social e as típicas de programas de duração continuada aludidos no art. 165, §1º, da Constituição da República, como por exemplo, o programa bolsa família.² (Grifos e Negritos acrescidos).

2.23. Nesse rumo, alguns requisitos devem ser prontamente atendidos, nos termos traçados pela LC 101/2000, em seu art. 15, "ipsis litteris":

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. (Grifos e Negritos acrescidos).

2.24. O dispositivo legal citado demonstra que para a geração de despesas ou assunção de obrigações devem ser atendidos os arts. 16 e 17 da LC nº-101/2000, sob pena de serem irregulares e lesivas ao patrimônio público.

2.25. No que tange o aumento de despesa assim manifesta Afonso Gomes:

Por adequação orçamentária e financeira com a Lei Orçamentária Anual entende-se a despesa a ser atendida por dotação específica, devendo esta ter saldo suficiente para atende-la, e se o atendimento do gasto for imputado em dotação genérica, tenha esta dotação, após somadas todas as despesas a serem por ela atendidas, saldo suficiente para suportar o novo encargo(§1º, art. 16).³ (Grifos e Negritos acrescidos).

2.26. O art. 16 da LC nº-101/2000, vem assim grafado:

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 subseqüentes;

² FERRAZ, Luciano; GODOI, Marciano Seabra de; SPAGNOL, Werther botelho. Curso de Direito Financeiro e Tributário. Belo Horizonte: Fórum. 2014. p. 61.

³ AGUIAR, Afonso Gomes. Tratado de Gestão Fiscal. Belo Horizonte: Fórum. 2011. p. 95.



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. (Grifos e Negritos acrescidos).

2.27. Assim apuramos no que tange alguns dos pontos citados o r. projeto está à atende-los, uma vez que trouxe o impacto financeiro para este exercício e para os dois subsequentes, bem como a declaração do ordenador de despesas, informando que o r. projeto está nos moldes do PPA, LDO e LOA.

2.28. “*Ad argumentandum tantum*”, cumpre mencionar neste ponto que o ordenador de despesas fora o Chefe do Executivo Municipal, não vindo o Secretario de Finanças, Planejamento e Orçamento, o que não era de se esperar, tendo em vista o tema a ser tratado, o que não é ilegal, sendo devidamente aceito pela Legislação Pátria, bem como pelos Tribunais.

2.29. Em casos análogos em que o Chefe do Executivo também é o ordenador de Despesas, não há nenhum impedimento legal, mas este deverá ter suas contas julgadas tanto pelo TCE(Tribunal de Contas do Estado) e quanto pelo órgão Legislativo, quando forem apresentadas.

2.30. Com efeito, no ponto citado o declarante Chefe do Executivo Municipal firma declaração no intuito de afirmar que:

“para os devidos fins dispostos no Inciso II do art. 16 da Lei Complementar Federal nº-101, de 04 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), que a criação do cargo de Secretário Municipal de Governo, tem adequação orçamentária e financeira com a Lei Orçamentária Anual e é compatível com o Plano Plurianual e com a Lei de Diretrizes Orçamentárias.” (Grifos e Negritos acrescidos).

2.31. “*Data maxima venia*”, tais afirmações são contraditórias dentre o apontado no demonstrativo de impacto financeiro, onde o declarante informa que a dotação existente não é suficiente, e necessitará de suplementação posterior, assim barrando:



“(...) Impacto Orçamentário e Financeiro no Exercício de Vigência
A despesa com a ampliação do número de Secretários Municipais está prevista no PPA, na LDO e Consta no Orçamento-Programa 2015 em dotação específica, porém não suficiente, o que tornar-se-á necessário proceder a abertura de crédito adicional suplementar para sua adequação (anulações parciais).
Os Recursos estão disponíveis na fonte 01.0000.0000.0000 Recursos Ordinários.
Foi verificado o impacto orçamentário-financeiro no exercício de início da vigência da ação, havendo no orçamento aprovado, disponibilidade para empenhamento.
Em 24/04/2015.”

2.32. Destarte, não se poderá efetuar a criação do cargo pretendido, nos moldes declinados, uma vez que será necessário a abertura de crédito suplementar para a adequação, ora aqui constatamos limpidamente que o projeto ora pretendido, não está adequado ao PPA ou a LDO ou a LOA pelo menos.

2.33. O art. 16 da LC nº-101/2000, assim versa em seu §1º, que:

§ 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. (Grifos e Negritos acrescidos).

2.34. Ora, não está adequado o projeto sob exame, uma vez que a dotação específica não é suficiente, conforme já traçado na declaração do ordenador de despesas anexada ao r. projeto, estando em desacordo com a Legislação Pátria neste ponto.

2.35. Em sequencia imprescindível analisar o art. 17 da LC nº-101/2000, o qual trata especificamente da despesa continuada.

2.36. Assim versa o art. 17, “*in litteris*”:

Subseção I



CÂMARA MUNICIPAL DE CARMO DO PARANAÍBA

Rua Pref. Ismael Furtado nº-335 - Centro

E-mail: camaracarmodoparanaiba@hotmail.com - Site: www.carmodoparanaiba.mg.leg.br

Telefax: 0xx 34 3851-2150 / 3851-3366

CEP: 38.840-000 - Carmo do Paranaíba - MG.

Da Despesa Obrigatória de Caráter Continuado

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.

§ 3º Para efeito do § 2º, considera-se aumento permanente de receita o proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

§ 4º A comprovação referida no § 2º, apresentada pelo proponente, conterá as premissas e metodologia de cálculo utilizadas, sem prejuízo do exame de compatibilidade da despesa com as demais normas do plano plurianual e da lei de diretrizes orçamentárias.

§ 5º A despesa de que trata este artigo não será executada antes da implementação das medidas referidas no § 2º, as quais integrarão o instrumento que a criar ou aumentar.

§ 6º O disposto no § 1º não se aplica às despesas destinadas ao serviço da dívida nem ao reajuste de remuneração de pessoal de que trata o inciso X do art. 37 da Constituição.

§ 7º Considera-se aumento de despesa a prorrogação daquela criada por prazo determinado. (Grifos e Negritos acrescidos).

2.37. Nesta acepção, o ato de aumentar despesas para os cofres públicos, poderá ocorrer desde que atendidos os requisitos legais para tanto, o que não ocorre no presente caso, uma vez que não está sendo atendido o disposto no art. 17, §1º, uma vez que não está demonstrada a origem total dos recursos, ao contrário, já consta a informação de que tais recursos, ali previstos, serão insuficientes e necessitaram de suplementação posterior.

2.38. Harrison Leite, assim ensina:

Em se tratando de despesa continuada, é condição essencial para a sua realização a implantação de medidas que visem ao aumento da receita pública. Sem tal, não há de se falar em despesa com essa característica. Logo, o



Administrador deverá implementar essas medidas antes da criação ou aumento das despesas obrigatórias de caráter continuado.⁴ (Grifos e Negritos acrescidos).

2.39. No que versam as exigências referentes à criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarretem aumento de despesa constituem condições para indisponíveis, pois primam pelo atendimento ao equilíbrio financeiro.

2.40. Quanto ao tema, J.R. Caldas Furtado, assim nos ensina:

(...) serão considerados não autorizados(...) despesas obrigatória de caráter continuado quando(arts. 15 e 17, §1º):

a) não estiverem instruídos com a estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes, ou

b) não demonstrarem a origem dos recurso para o seu custeio.

O ato será acompanhado de comprovação (...) despesa criada (...) não afetará as metas (...) seus efeitos financeiros, (...) compensados pelo aumento permanente de receita ou (...) redução permanente de despesa, sendo que:

a) comprovação (...) premissas e metodologia(...)

b) aumento permanente de receita (...)

c) a despesa obrigatória de caráter continuado não será executada antes da implementação das correspondentes medidas compensatórias (...)⁵(Grifos e Negritos acrescidos).

2.41. No intuito de elucidar ainda mais, o art. 17, §1º, menciona que “deverá ser informada a origem dos recursos para custeio”, a imposição Legal é clara de que, tais recursos deverão ser suficientes, ou seja, os recursos informados deverão arcar com o pagamento total da despesa aumentada ou criada.

⁴ LEITE, Harrison. Manual de Direito Financeiro. 3^a Ed. rev. ampl e atual. Bahia: Editora Juspodivm. 2014. p. 256.

⁵ FURTADO, J.R. Caldas. Direito financeiro. 4^a Ed. rev. ampl. 1^a reimpressão. Belo Horizonte: Fórum. 2014. p. 454/455.



2.42. Não obstante tal previsão, a Lei Complementar nº-101/2000, assim fixa em seu art. 21:

Subseção II

Do Controle da Despesa Total com Pessoal

Art. 21. É nulo de pleno direito o ato que provoque aumento da despesa com pessoal e não atenda:

I - as exigências dos arts. 16 e 17 desta Lei Complementar, e o disposto no inciso XIII do art. 37 e no § 1º do art. 169 da Constituição.

II - o limite legal de comprometimento aplicado às despesas com pessoal inativo. Parágrafo único. Também é nulo de pleno direito o ato de que resulte aumento da despesa com pessoal expedido nos cento e oitenta dias anteriores ao final do mandato do titular do respectivo Poder ou órgão referido no art. 20. (Grifos e Negritos acrescidos).

2.43. O dispositivo em comento é lúcido ao afirmar que será nulo o ato que promova aumento de despesa que não atenda aos arts. 16 e 17 da LC nº-101/2000.

2.44. No mesmo risco traçado pelos dispositivos legais mencionados, a nossa LOM, a Carta Magna da Municipalidade, é clara ao versar sobre o tema em seu art. 77:

Art. 77. Não será admitido aumento da despesa prevista:

I - nos projetos de iniciativa exclusiva do Prefeito;

II - nos projetos sobre organização dos serviços administrativos da Câmara Municipal.

2.45. Por intermédio de uma leitura ligeira, percebe-se que, nos projetos de iniciativa privativa do Prefeito, como o é no presente caso, não será admitido aumento das despesas para além da importância que já prevista.

2.46. Deste modo, não cabe o aumento de despesas além das já previstas no orçamento, nos projetos de iniciativa do Poder Executivo Municipal, bem como nos que versarem sobre organização dos serviços administrativos do Legislativo Municipal.

2.47. Desse modo, também a LOM é transparente ao fixar, em seu art. 109, *in verbis*:



Art. 109. A despesa com pessoal ativo e inativo do Município não poderá exceder os 60% (sessenta por cento) da receita corrente líquida. Parágrafo Único. A concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos ou alterações na estrutura de carreiras, bem como a admissão de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos e entidades da administração direta ou indireta, só poderá ser feita:

- I - se houver prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesas com pessoal e aos respectivos acréscimos dela decorrentes;
- II - se houver autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias.

2.48. Já no que tange as adequações no PPA, LDO e LOA, para estas não foram especificado qual artigo ou página estão firmadas/autorizadas/compatíveis, tais compatibilidades foram realizadas apenas por declaração genérica, não indicando precisamente os dispositivos autorizativos, para a r. criação ou aumento de despesas desta natureza.

2.49. As afirmações de compatibilidade, mesmo que gerais, não podem ser repelidas, mesmo entendo que caberia ao Poder Executivo, demonstrar claramente as compatibilidades, o que poderia elucidar ainda mais os pontos citados, todavia, assim não o fazendo, também não cai em ilegalidade, uma vez que cabem igualmente ao Legislativo tal conferência e abstração, pois tais autorizações podem constar de cláusulas gerais.

2.50. Todavia, conforme aflora da própria justificativa, a dotação anteriormente estimada, já não é suficiente, o que nos leva a concluir que tal medida não está nos moldes declinados na LOA, podendo estar atendendo de forma genérica com o PPA e com a LDO.

3. CONCLUSÃO:

3.1. Nessa acepção, temos que o PLC 002/2015, não atende as Normas Constitucionais e Infraconstitucionais, bem como a nossa LOM(Lei Orgânica Municipal), sendo illegal a ampliação/aumento/criação da *despesa obrigatória de caráter continuado*, sem constar dotação suficiente para arcar com o seu pagamento,



CÂMARA MUNICIPAL DE CARMO DO PARANAÍBA

Rua Pref. Ismael Furtado nº-335 - Centro

E-mail: camaracarmodoparanaiba@hotmail.com - Site: www.carmodoparanaiba.mg.leg.br

Telefax: 0xx 34 3851-2150 / 3851-3366

CEP: 38.840-000 - Carmo do Paranaíba - MG.

bem como sua incompatibilidade direta com a LOA, constante do r. projeto posto a esta Edilidade, colocando-nos a disposição para novo parecer, caso requisitado, após suprir os pontos mencionados.

3.2. Neste diapasão, S.M.J., é o nosso parecer, que trazemos ao crivo de Vossa Excelência: Presidente da Câmara Municipal de Carmo do Paranaíba/MG, e comissões para apreciação.

Carmo do Paranaíba/MG, 08 de Maio de 2015.

Guilherme da Silva Ordóñez

Consultor Legislativo - Advogado.

Câmara Municipal de Carmo do Paranaíba/MG.

OAB/MG 100.663.