



MUNICÍPIO DE CAMPO NOVO DE RONDÔNIA
ESTADO DE RONDÔNIA
PODER LEGISLATIVO
PROCURADORIA GERAL DA CÂMARA MUNICIPAL

PARECER Nº 19/CMCNR-PGCM/2019

Referência: Projeto de Lei Complementar nº 004, de 26 de junho de 2019.

Requerente: PRESIDÊNCIA DA CÂMARA MUNICIPAL DE CAMPO NOVO DE RONDÔNIA.

Interessados: Município de Campo Novo de Rondônia; Procuradoria Geral do Município de Campo Novo de Rondônia; Mesa Diretora da Câmara Municipal; Comissões Parlamentares da Câmara Municipal.

Campo Novo de Rondônia/RO, em 12 de agosto de 2019.

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 004, DE 26 DE JUNHO DE 2019. ALTERA A LEI COMPLEMENTAR Nº 014/2010. REGULAMENTA PISO SALARIAL PROFISSIONAL. CARGOS DE AGENTE COMUNITÁRIO DE SAÚDE E DE AGENTE DE COMBATE ÀS ENDEMIAS. PREVISÃO DE CRIAÇÃO/AUMENTO DE DESPESA COM PESSOAL. DEMONSTRAÇÃO DE REQUISITOS DA LEI COMPLEMENTAR Nº 101/2000 (LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL). ADVERTÊNCIA QUANTO AO CONTEÚDO DA DECISÃO NORMATIVA N. 002/2019/TCE-RO. PROSSEGUIMENTO DO PROCESSO LEGISLATIVO.

Trata-se de requerimento da Presidência da Câmara Municipal de Campo Novo de Rondônia para análise e parecer quanto ao Projeto de Lei Complementar Municipal nº 004, de 26 de junho de 2019, de autoria do Poder Executivo Municipal.

O referido Projeto de Lei visa alterar a Lei Complementar Municipal nº 014/2010, que trata do Plano de Carreira, Cargos e remuneração dos profissionais da Saúde da rede pública do Município de Campo Novo de Rondônia.

Tramitado o feito a este subscritor, não foram solicitadas informações complementares, nem houve a juntada de documentos novos.

Visto e saneado, inexistindo pendências ou dúvidas, considero os autos prontos para parecer opinativo.

Eis o extrato do processo administrativo.

É o relatório.



MUNICÍPIO DE CAMPO NOVO DE RONDÔNIA
ESTADO DE RONDÔNIA
PODER LEGISLATIVO
PROCURADORIA GERAL DA CÂMARA MUNICIPAL

A Procuradoria desta Câmara Municipal, no cumprimento de suas atribuições legais, passa a opinar.

A análise das matérias postas à apreciação se resume em sopesar a legalidade e a constitucionalidade da inovação legislativa proposta pelo PLC.

O Legislador optou por propor o referido Projeto de Lei sob o **rito complementar**, o que se verifica correto, pois o art. 45, VII, da Lei Orgânica do Município de Campo Novo de Rondônia reserva a matéria à lei complementar.

Inicialmente, anote-se que o PLC *sub examine* não padece de vício de iniciativa, e não existem quaisquer outras inconstitucionalidades formais.

Quanto aos atos do processo legislativo, não se têm notícias de irregularidade formais ou procedimentais.

Na espécie, quanto aos aspectos materiais, o referido projeto de lei guarda **observância aos requisitos** da Constituição Federal e da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

O PLC em questão fixa piso salarial (art. 1º), no âmbito do PCCS dos servidores municipais da saúde pública (Lei Complementar nº 014/2010), para os cargos efetivos¹ ("*agentes comunitários de saúde*" e "*agentes de combate às endemias*"), que farão jus, respectivamente, ao subsídio de R\$ 4.000,00 (quatro mil reais) e à remuneração de R\$ 3.500,00 (três mil e quinhentos reais) mensais.

Projeto de Lei Complementar nº 004, de 26 de junho de 2019.

Art. 1º. O art. 13 da Lei Complementar nº 014/2010 passa a vigorar com a seguinte redação:

Art. 13. ...

¹ Constituição Federal

Art. 37. *Omissis.*

I - os cargos, empregos e funções públicas são acessíveis aos brasileiros que preencham os requisitos estabelecidos em lei, assim como aos estrangeiros, na forma da lei;

II - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração;



MUNICÍPIO DE CAMPO NOVO DE RONDÔNIA
ESTADO DE RONDÔNIA
PODER LEGISLATIVO
PROCURADORIA GERAL DA CÂMARA MUNICIPAL

§ 1º Aos Agentes Comunitários de Saúde e aos Agentes de Combate às Endemias, fica garantida a remuneração tendo como base inicial o piso salarial profissional nacional dos Agentes Comunitários de Saúde e dos Agentes de Combate às Endemias, previsto na Lei nº 11.350/2006, conforme abaixo:

I – R\$ 1.250,00 (mil, duzentos e cinquenta reais) a partir da publicação desta lei;

II – R\$ 1.400,00 (mil e quatrocentos reais) a partir de 1º de janeiro de 2020;

III – R\$ 1.550,00 (mil quinhentos e cinquenta reais) a partir de 1º de janeiro de 2021.

§ 2º A base inicial será reajustada anualmente, em 1º de janeiro, a partir do ano de 2022, conforme reajuste estabelecido pelo Governo Federal para o piso salarial de que trata o § 1º.

(destaque presente no original)

Além disso, o Projeto de Lei Complementar em comento (art. 2º) retira esses cargos de seus respectivos grupos (LCM nº 014/2010) e cria um grupo específico para eles, com a seguinte redação:

Projeto de Lei Complementar nº 004, de 26 de junho de 2019.

Art. 2º O art. 51 da Lei complementar nº 014/2010 passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 51 Os cargos deste PCCS estão escalonados em seis Grupos, sendo estes denominados e assim definidos:

...

GRUPO 6 – AGENTES COMUNITÁRIOS DE SAÚDE E AGENTES DE COMBATE ÀS ENDEMIAS – Profissionais que realizam atividades de prevenção de doenças e de promoção da saúde desenvolvidas em conformidade com as diretrizes do SUS que normatizam a saúde preventiva e a atenção básica em saúde.

§ 1º Fica alterada a tabela de vencimentos conforme anexo.

Portanto, no presente caso, verifica-se que o PLC, de fato e de direito, traz aumento de despesa com pessoal e, sem dúvida, causa aumento vegetativo no gasto com pessoal da Municipalidade.

Cabe ponderar que, especificamente no limite do ato de ajustes na estrutura do funcionalismo municipal (v. art. 2º do PLC), não existe ilegalidade e/ou inconstitucionalidade no conteúdo do PLC aqui discutido, uma vez que essa inovação legal é de competência privativa do Chefe do Executivo.



MUNICÍPIO DE CAMPO NOVO DE RONDÔNIA
ESTADO DE RONDÔNIA
PODER LEGISLATIVO
PROCURADORIA GERAL DA CÂMARA MUNICIPAL

Quanto à forma de concessão, deve-se observar o disposto no art. 37, X, da Constituição Federal, que estabelece a necessidade de lei específica para fixar a remuneração de servidores, respeitada a iniciativa privativa em cada caso.

Essa lei deve ser compreendida em sentido estrito/formal, conforme entendimento do STF: em tema de remuneração dos servidores públicos, estabelece a Constituição o princípio da reserva de lei. É dizer, em tema de remuneração dos servidores públicos, nada será feito senão mediante lei, lei específica.

Contudo, além de respeitar a necessidade de lei em sentido estrito/formal e a iniciativa privativa do Poder Executivo Municipal para os seus servidores, a Municipalidade deverá observar também o disposto no **art. 21, caput e incisos I e II, da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF)**, que estabelece o seguinte:

Neste contexto, a Municipalidade deverá observar o disposto no **art. 21, caput e incisos I e II, da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF)**, que estabelece o seguinte:

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.

(destacou-se)

A expressão **“nulidade de pleno direito”**, segundo Maria Sylvia Zanella Di Pietro, *“é utilizada quando a própria lei já define, com precisão, os vícios que atingem o ato, gerando nulidade que cabe à autoridade apenas declarar, independentemente de provocação”*.

Para não incorrer na proibição estabelecida no art. 21, da LC n. 101/2000, portanto, é importante identificar o que o legislador entendeu como ato que aumenta a despesa com pessoal.

É importante salientar, ainda, o disposto no art. 16, da LRF, que elenca requisitos para o já citado aumento de despesas:

Lei Complementar nº 101/2000 (LRF)

Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:



MUNICÍPIO DE CAMPO NOVO DE RONDÔNIA
ESTADO DE RONDÔNIA
PODER LEGISLATIVO
PROCURADORIA GERAL DA CÂMARA MUNICIPAL

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.

(grifos e destaques não presentes no original)

Inobstante a isso, verifica-se que o art. 21, inciso I, da LRF, ainda condicionou o aumento de despesa com pessoal ao atendimento ao disposto no art. 17² daquele mesmo diploma legal.

Insta destacar que o art. 169, § 1º, da Constituição Federal exige **dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes.**

Nesse sentido, vale destacar posicionamento do Tribunal de Contas da União (TCU), por meio do **Acórdão nº 1106/2008**:

² Lei Complementar nº 101/2000 – LRF

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, conterà 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 reajustamento 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.



MUNICÍPIO DE CAMPO NOVO DE RONDÔNIA
ESTADO DE RONDÔNIA
PODER LEGISLATIVO
PROCURADORIA GERAL DA CÂMARA MUNICIPAL

(...) 11. Conforme se verifica do dispositivo transcrito, o caput do artigo 21 estabelece a nulidade do ato que provoque aumento da despesa com pessoal, em sentido genérico, dando a entender, em princípio, que a vedação alcançaria todo e qualquer ato que represente aumento de despesa. Todavia, esse entendimento resultaria na inviabilização da atividade estatal na execução dos serviços que devem ser prestados à coletividade, uma vez que a administração pública estaria impedida, inclusive, de praticar atos de continuidade administrativa, desde que deles resultasse aumento de despesa com pessoal. Assim, o ato será nulo se, além de provocar aumento de despesa, também desatenda as exigências dos arts. 16 e 17 da Lei Complementar nº 101/2000, o disposto no art. 37, inciso XIII, e art. 169, § 1º, da Constituição Federal e o limite legal de comprometimento aplicado às despesas com pessoal inativo.

12. As exigências estabelecidas pelos mencionados dispositivos legais e constitucionais consistem em: a) observância aos instrumentos de planejamento no que se refere às metas de despesa fixadas, mediante análise prévia dos atos de aumento de despesa envolvendo não só o exercício em questão, mas também os dois subsequentes, bem como o pronunciamento prévio do ordenador de despesa, na forma de declaração, no sentido da adequação financeira e orçamentária dos atos com a Lei Orçamentária Anual e compatibilidade com o Plano Plurianual e com a Lei de Diretrizes Orçamentárias (art. 16 da Lei Complementar nº 101/2000); b) estimativa do impacto orçamentário financeiro no exercício em que devam entrar em vigor e nos dois subsequentes, relativamente aos atos que criem ou aumentem despesa obrigatória de caráter continuado, e comprovação de que esses atos não comprometem as metas fiscais previstas na Lei de Diretrizes Orçamentárias (art. 17 da Lei Complementar nº 101/2000); c) comprovação de que os atos não têm relação com vinculação ou equiparação de quaisquer espécies remuneratórias dos servidores públicos (art. 37, inciso XIII, da Constituição Federal); d) confirmação prévia da existência de dotação orçamentária suficiente para atender às despesas correspondentes, bem como autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias (art. 169, § 1º, da Constituição Federal).

13. Já o preceito contido no parágrafo único do referido art. 21, além do cunho de moralidade pública implícito no citado dispositivo legal, visa coibir a prática de atos de favorecimento relacionados com os quadros de pessoal, mediante concessões em final de mandato (contratações, nomeações, atribuição de vantagens etc.), no sentido de evitar o crescimento das despesas de pessoal, o conseqüente comprometimento dos orçamentos futuros e a inviabilização das novas gestões.

14. Entretanto, apesar de ser direcionado a todos os administradores públicos, o citado dispositivo, da mesma forma que o caput do artigo 21, não pode ser interpretado literalmente, sob pena de inviabilizar a administração nos últimos 180 dias da gestão de seus dirigentes, uma vez que, se assim fosse, nesse período, estariam impedidos de realizar qualquer tipo de ato que resultasse aumento de despesa. Dessa forma, considerando que o objetivo da norma contida no Parágrafo único do art. 21 da Lei Complementar nº 101/2000 é assegurar a moralidade pública, não pode ela atingir as ações dos



MUNICÍPIO DE CAMPO NOVO DE RONDÔNIA
ESTADO DE RONDÔNIA
PODER LEGISLATIVO
PROCURADORIA GERAL DA CÂMARA MUNICIPAL

administradores voltadas para o atingimento das metas previstas no planejamento do órgão.

15. Assim, para que haja a incidência da vedação prevista no mencionado dispositivo legal, com a conseqüente nulidade dos atos, é necessário que estes se apresentem conjugados dos seguintes pressupostos: resultar aumento da despesa com pessoal, refletir ato de favorecimento indevido e ser praticado nos 180 dias que antecedem o final do mandato.

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.

Isto posto, conclui-se que a fixação de piso salarial pelo Município a determinados servidores que acarrete aumento na despesa com pessoal pode acontecer por meio de lei em sentido estrito/formal, de sua iniciativa, devendo-se, obrigatoriamente, observar os termos do art. 21, *caput* e incisos I e II, da LRF, bem como o estabelecido no art. 16 e no art. 17 do mesmo diploma legal e no art. 169, § 1º e seus incisos, da CF³.

No presente PLC, restou juntado o expediente Ofício nº 222/2019/GAB/tes, da Prefeitura de Campo Novo de Rondônia, onde estão encadernados documentos que visam dar cumprimento às exigências supracitadas.

Foi realizado impacto orçamentário-financeiro relativo aos anos de 2019, 2020 e 2021 (doc. anexo), com intuito de demonstrar haver disponibilidade para cumprir com as despesas decorrentes do aumento de gasto com pessoal.

³ Constituição Federal

Art. 169. A despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar.

§ 1º A concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos, empregos e funções ou alteração de estrutura de carreiras, bem como a admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos e entidades da administração direta ou indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público, só poderão ser feitas:

I - se houver prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes;

II - se houver autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista.



MUNICÍPIO DE CAMPO NOVO DE RONDÔNIA
ESTADO DE RONDÔNIA
PODER LEGISLATIVO
PROCURADORIA GERAL DA CÂMARA MUNICIPAL

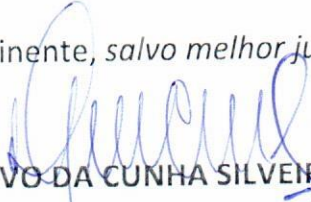
Ademais, trouxe-se à baila *“declaração da ordenadora de despesa”*, assinado pela atual Secretária Municipal de Saúde de Campo Novo de Rondônia, onde versa *“haver adequação orçamentária e financeira para realizar o gasto, cuja despesa correrá por conta da dotação orçamentária contida no orçamento vigente, suplementada caso necessário, estando adequada à Lei Orçamentária Anual e compatível com a Lei de Diretrizes Orçamentárias e o Plano Plurianual”* (doc. anexo).

Assim considerado, verificam-se estar demonstrados minimamente os requisitos expressos na Lei de Responsabilidade Fiscal e na Constituição Federal, o que, data vênha, possibilita a aprovação do texto legal da forma que está.

No mais, importantíssimo destacar o conteúdo da DECISÃO NORMATIVA Nº 002/2019/TCE-RO, de 27 de maio de 2019, a qual vai em anexo a este parecer, devendo ser advertido o Poder Executivo acerca de seus termos.

Destarte, pelos termos asseverados e com esboço na fundamentação jurídica esposada, **opina-se pelo prosseguimento** do processo legislativo relativo ao Projeto de Lei Complementar nº 004, de 26 de junho de 2019, para ulteriores atos do Processo Legislativo.

Visto o que é pertinente, *salvo melhor juízo*, é o parecer.


GUSTAVO DA CUNHA SILVEIRA
Procurador da Câmara Municipal
OAB/RO 4.717



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

DECISÃO NORMATIVA N. 002/2019/TCE-RO

Define o conteúdo, o sentido e o alcance do prescrito no artigo 21, parágrafo único, da Lei Complementar nº 101/00 para o exercício das competências do TCE/RO e estabelece diretrizes para a fiscalização do cumprimento dessa vedação.

O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA, no uso de suas atribuições institucionais, estabelecidas na Constituição Federal, na Constituição Estadual, e especialmente no art. 3.º da Lei Complementar estadual n. 154, de 26 de julho de 1996, combinado com o art. 173, inciso III, e com o art. 263 e ss. do Regimento Interno; e

CONSIDERANDO ser o Tribunal de Contas o guardião da Lei de Responsabilidade Fiscal (artigos 56 a 59 da Lei Complementar nº 101/00), devendo, assim, assumir a condição de intérprete de suas normas;

CONSIDERANDO a necessidade de prestigiar a segurança jurídica, tornando mais previsíveis as decisões do Tribunal de Contas sobre a Lei de Responsabilidade Fiscal;

CONSIDERANDO a necessidade de se estabelecer vetores claros para o exercício da competência fiscalizatória a cargo do Tribunal de Contas;

CONSIDERANDO a competência pedagógica do Tribunal de Contas, manifestada por meio da divulgação da interpretação que considera mais adequada, relativamente ao artigo 21, parágrafo único, da Lei Complementar nº 101/00;

CONSIDERANDO a controvérsia jurisprudencial e doutrinária relevante sobre o tema e os numerosos precedentes convergentes deste Tribunal de Contas (processo nº 2048/17, Relator Conselheiro Paulo Curi Neto, processo nº 2258/15, Relator Conselheiro José Euler Potyguara Pereira de Mello, processo nº 1591/17, Relator Conselheiro José Euler Potyguara Pereira de Mello, processo nº 1507/09, Relator Conselheiro Valdivino Crispim de Souza);

DECIDE:

Art. 1.º A ofensa ao art. 21, parágrafo único, da Lei Complementar nº 101/00 pressupõe a prática de ato expedido nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores ao final do mandato do titular do Poder ou órgão autônomo que resulte em aumento da despesa com pessoal no período do final do mandato ou em período posterior.

§1º A apuração do aumento da despesa com pessoal far-se-á em proporção da receita corrente líquida –RCL, consoante o disposto nos arts. 18 e 19 da Lei Complementar nº 101/00 e deve empregar como referência o mês de junho do último ano do mandato, acrescido dos 11 (onze) meses anteriores.

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**

I – acréscimos salariais decorrentes de lei publicada antes do período vedado, inclusive a revisão geral anual e o denominado “crescimento vegetativo da folha”;

II – realizadas para o fim de cumprir o piso nacional do magistério;

III – realizadas para cumprir o limite mínimo de despesa com o magistério (art. 60, 5º, do ADCT e arts. 21, §2º, e 22 da Lei nº 11.494/07);

IV – decorrentes de decisões judiciais ou do Tribunal de Contas;

V – realizadas para atender programas da União, desde que o ato de cooperação tenha sido subscrito anteriormente ao período vedado; e

VI – realizadas estritamente para combater os efeitos de calamidade pública devidamente comprovada.

Art. 6.º Esta Decisão Normativa entrará em vigor na data de sua publicação, produzindo efeitos retroativos, uma vez que se limita a reproduzir firme posição jurisprudencial deste Tribunal de Contas.

Porto Velho, 27 de maio de 2019.

(assinado eletronicamente)
EDILSON DE SOUSA SILVA
Conselheiro Presidente