



Processo: 1025/2023 - Projeto de Lei Ordinária nº 56/2023

Fase Atual: Para Opinar

Ação Realizada: Opinar Emitido

Próxima Fase: Dar Providência

De: **Procuradoria Geral**

Para: **Presidência**

Trata-se de Projeto de Lei Ordinária nº 056/2023, de autoria do Poder Executivo Municipal, que DISPÕE SOBRE ALTERAÇÃO DO INCISO II, DO ARTIGO 4º DA LEI MUNICIPAL Nº 2.871, DE 11 DE JUNHO DE 2015, PARA ALTERAÇÃO DOS PRAZOS DOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS POR TEMPO DETERMINADO, NOS TERMOS EM QUE ESPECIFICA, computando-se ainda nos autos cópia do procedimento interno da Prefeitura Municipal de Itapemirim.

Realizado o respectivo protocolo, foi encaminhado a esta Procuradoria Jurídica para **análise prévia**, em especial sobre a prescindibilidade do Impacto Orçamentário-financeiro.

Eis o breve relatório.

Antes de manifestar sobre a essência da provocação que trouxe os autos para análise jurídica prévia, comportamento plenamente justificado em função do recesso legal que se consolida no próximo dia 15 de dezembro, além da natureza da matéria que entra na Casa de Leis no apagar das luzes com prazo exauriente para prover solução, uma vez que não se pode renovar o que estiver vencido, se o processo estiver viciado talvez não de tempo para corrigi-lo, erro do proponente que não tem observado a necessidade de prazo para realização do bom trabalho.

Esta Procuradoria registra que entende ser de boa prática consolidar como regra que todas as proposições legislativas sejam submetidas, na Secretaria da CMI, a uma análise precedente de uma espécie assemelhada ao "juízo de admissibilidade", capaz de instruir o processo, com despacho técnico que produz apontamento, pontual, de eventuais vícios que podem constituir erros grosseiros na proposição, orientando a Presidência a providências cabíveis para saneamento processual, antes mesmo da publicidade para apreciação da matéria, uma vez que, a ausência do preenchimento de determinados requisitos do processo legislativo, pode consolidar vícios insanáveis de constitucionalidade, e obstar seu prosseguimento, para mera apreciação política, que resultaria em verdadeira subversão da ordem pública e segurança jurídica que impõe a legalidade e eficiência.

Como de praxes, "*Ab initio*", insta salientar que a presente manifestação jurídica se limita a estrita dúvida jurídica abstrata, posto que não se adentra aos aspectos técnicos, econômicos, financeiros, administrativos e/ou demais questões que exijam o exercício de conveniência e discricionariedade da Administração Pública. Note-se ainda que o Manual de Boas Práticas Consultivas da AGU orienta que o órgão consultivo não deve emitir manifestações conclusivas sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência e oportunidade.

Sem adentrar as demais análises de praxes jurídica a respeito do projeto de lei em tela, sobre a dúvida suscitada pelo ilustre Gerente Administrativo, em análise perfunctória preliminar, verifico que consta nos autos, a declaração de servidor da Secretária Municipal de Administração, Planejamento e Gestão, fls. 4





dos autos, explicando que:

"... **processos seletivos** para contratação de Professores, Auxiliar de Limpeza Pública, Engenheiro Mecânico, Eletricistas entre outros que atenderam a excepcionalidades previstas na referida Lei Municipal, **estão com seus prazos de vigência por expirar**. Sem a modificação legislativa aqui sugerida, seria **necessário a realização de novas seleções para viabilizar as contratações** necessárias."

Tal afirmação revela a intenção do Executivo legislar para **ampliar o alcance de edital pretérito e produzir efeitos em tempo futuro** que salvo engano não fazia parte do planejamento, pois do contrário não seria uma excepcionalidade, uma imprevisão.

Também consta nos autos, parecer jurídico da **Procuradoria do Município que PRESUME a observação técnica competente das implicações econômicas** e legais para viabilizar a proposição, conforme se verifica nas fls. 25 dos autos, como segue: "Desta forma, a análise do procedimento em capítulo cinge-se aos aspectos jurídicos sub examine, mediante os elementos constantes dos autos, **sendo presumível que, os aspectos técnicos e/ou econômicos envolvidos tenham sido devidamente apreciados pelos órgãos técnicos competentes** para tanto."

Na sequência consta nas fls. 27 dos autos, lúcido e aparentemente assertivo despacho da Assessoria Executiva de Gabinete do Município, **esclarecendo a necessidade de estimativa do impacto orçamentário-financeiro** no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subseqüentes, bem como, a **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**, por se tratar de ação governamental que aumenta despesa.

" Tendo em vista que o projeto de lei influirá em contratos administrativos de caráter temporário atualmente vigentes, os quais foram celebrados tomando por base impacto orçamentário-financeiro para período inferior ao proposto pela Lei e que, na forma do que dispõe os artigos 16 e 17 da Lei Complementar Federal nº 101, de 4 de maio de 2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal, a criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento de despesa deverá ser acompanhado, respectivamente, de **estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subseqüentes, bem como, a 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**, faz-se imperiosa a submissão dos autos para que essa Secretaria Municipal de Finanças elabore os sobreditos documentos." fls. 27 dos autos. Despacho da Assessoria Executiva de Gabinete do Município de Itapemirim-ES

Já nas fls. 38 dos autos, consta despacho da subsecretaria de planejamento e orçamento, afirmando que: "... **não existe a necessidade de elaboração de novo impacto orçamentário e financeiro**, tendo em vista que **o projeto de lei não implica em aumento de despesa** pública obrigatória de caráter continuado."





Na sequência, verifica-se nas fls. 39 dos autos, declaração do Secretário Municipal de Finanças "... com base na declaração do Departamento de Contabilidade constante nos autos do Protocolo BPMS nº 25.073/2023" que não informa sobre a compatibilização do Projeto de Lei em apreço com o Plano Plurianual, conforme exige o art. 16, inciso II da LRF e ainda declara "... que o índice de gasto com pessoal **foi** de 53,98% **apurado no primeiro semestre de 2023**, estando menor que o limite máximo estabelecido pela Lei de Responsabilidade Fiscal que é de 54%."

Insta salientar, que é possível verificar nos autos que a proposição objetiva viabilizar a renovação de processos seletivos da área da Educação, Saúde, Administrativo e outros, que conforme memória de cálculo de fl. 32 a 37 somam o valor total em 12 (doze) meses de R\$ 63.161.657,77 (sessenta e três milhões e cento e sessenta e um mil e seiscentos e cinquenta e sete reais e setenta e sete centavos).

Neste cenário, o valor que a prorrogação dos processos seletivos ensejará para o Município no ano de 2024 é expressivo, bem como a previsão legislativa atual limita a vigência das contratações por no máximo 24 (vinte e quatro) meses (vide art.4º, inciso II da Lei nº 2.871/2015). Desta forma, não houve no momento da projeção e realização de impacto orçamentário-financeiro a informação de previsão da prestação dos serviços por mais 12 (doze) meses, que totalizariam 03 (três) anos após aprovação do PL.

O Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo já se manifestou sobre o tema:

ACÓRDÃO 00904/2021-7

Enunciado: **O envio de projeto de lei** prevendo a criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento de despesa, **desacompanhado da estimativa do impacto orçamentário-financeiro, expondo as premissas e metodologia de cálculo utilizadas**, conforme exigência do art. 16, inciso I e §2º, da Lei de Responsabilidade Fiscal, **configura erro grosseiro e constitui grave infração legal a norma de natureza financeira.**

Em síntese, é difícil opinar em favor do prosseguimento do feito baseado em presunção e não certeza de cumprimento dos ditames legais.

É difícil concordar com a ideia de que o projeto não implica na geração de despesas, quando a essência da demanda é ampliar os gastos "provisórios" por mais um ano, inclusive quando a lógica revela que se os primeiros dois anos demandaram apresentação do impacto e declarações, como não seria necessária a mesma medida para mais um ano?

É estranho e parece não suprir a exigência legal, a secretaria de finanças apresentar uma declaração de compatibilidade, sem demonstrar o competente estudo de impacto e basear na declaração da contabilidade que só afirma que não existe a necessidade de elaboração de novo impacto orçamentário e financeiro, ou seja, se não foi apresentado e a contabilidade diz que não é necessário, mas existe prorrogação de despesa, como aceitar a declaração de compatibilidade?

Sobre os limites de gastos com pessoal, temos a demonstração de como foi, mas ideia é demonstrar como será, e não se admite PRESUMIR.

Neste sentido, observando que o Projeto de Lei gerará aumento da despesa, em especial pelo fato de que alcançará contratos administrativos de caráter temporário atualmente vigentes e que foram firmados tendo como base impacto orçamentário-financeiro para período inferior, sendo evidente o aumento das despesas no prolongamento dos contratos administrativos, deve a Administração Pública





observar as exigências contidas na Lei Complementar nº 101/2000, que salvo equívoco, não foram atendidas nos autos.

Talvez, fosse possível admitir que a lei em tese, para alcance genérico e amplo, dispensasse tal exigência se não tivesse o parágrafo único do artigo segundo dispondo sobre seus efeitos em atos pretéritos que cumpriram a LRF somente até o limite dos 2 anos.

Essa Procuradoria entende que o presente projeto de lei não está maduro para prosseguir e demanda saneamento com a instrução processual que acrescente as informações e documentos exigidos pela LRF, razão pela qual, recomenda-se oficial o Município para sanear o processo com a máxima urgência e viabilizar seu prosseguimento.

Oportunamente, atente-se na celeridade pois se iniciará o recesso, as atividades de reorganização da CMI, os preparativos para os trabalhos do ano vindouro e os prazos para atender a demanda.

Itapemirim-ES, 14 de dezembro de 2023.

Robertino Batista da Silva Júnior
Procurador Geral

Tramitado por: Robertino Batista da Silva Júnior - Procurador Geral

