



PARECER

Nº 2451/2015

- PE – Poder Executivo. Criação de Secretarias Municipais, Conselhos e Comissões. Reestruturação administrativa da Prefeitura. Regras sobre despesa com pessoal. Conselhos e Comissões Deliberativas ou Consultivas. Inconstitucionalidade de participação de vereador não licenciado em órgãos do Poder Executivo. Comentários.

CONSULTA:

A Consulente, Câmara, solicita parecer jurídico sobre o Projeto de Lei nº. 27/2015 que dá nova redação ao "caput" dos artigos 2º e 3º, e inclui o artigo 3-A, na Lei Municipal nº 1.279, de 05 de dezembro de 1984, conforme especifica.

A Consulta segue documentada.

RESPOSTA:

A Comissão Municipal de Biblioteca foi criada por meio da Lei (M) nº 1279/1984. Agora, o que se pretende com o Projeto de Lei (M) nº 27/2015 é alterar a referida comissão e integrá-la à Secretaria Municipal de Cultura, Turismo e Eventos.

No que concerne às Secretarias Municipais, tem-se que são órgãos autônomos, ou seja, órgãos de cúpula na condução política do Município com funções precípuas de planejamento, supervisão,

CÂMARA MUNICIPAL DE CORDEIRÓPOLIS

Protocolo Nº
1287/2015

Data: 23/09/2015 Hora: 16:00:00

Remetente: IBAM-Inst. Brasil. de Adm. Municipal

Assunto: Parecer sobre o PL 27/2015, que dá nova redação "caput" dos artigos 2º e 3º, e inclui o artigo 3º-A, Lei Municipal nº 1279, de 05 de dezembro de 1984

coordenação e controle das atividades que constituem sua área de competência. Nas palavras de Hely Lopes Meirelles:

"Órgãos autônomos – órgãos autônomos são os localizados na cúpula da Administração, imediatamente abaixo dos órgãos independentes e diretamente subordinados a seus chefes. Têm ampla autonomia administrativa, financeira e técnica, caracterizando-se como órgãos diretivos, com funções precípua de planejamento, supervisão, coordenação e controle das atividades que constituem sua área de competência. Participam das decisões governamentais e executam com autonomia as suas funções específicas, mas, segundo diretrizes dos órgãos independentes, que expressam as opções políticas do Governo. São órgãos autônomos, os Ministérios, as Secretarias de Estado e de Município, o Departamento de Administração do Serviço Público – DASP, a Secretaria de Planejamento, o Serviço Nacional de Informações – SNI, a Consultoria-Geral da República e todos os demais órgãos subordinados diretamente aos Chefes de Poderes, aos quais prestam assistência e auxílio imediatos. Seus dirigentes, em regra, não são funcionários, mas sim agentes políticos nomeados em comissão". (In MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 14ª ed. São Paulo. RT. 1989, p. 62)

Não há nada que impeça a vinculação da Comissão Municipal de Biblioteca à Secretaria Municipal de Cultura, Turismo e Eventos. É o Prefeito quem deve decidir quanto ao funcionamento das Secretarias necessárias a bem gerir os serviços municipais.

A criação, alteração, bem como o funcionamento de Secretarias Municipais só pode ocorrer mediante lei de iniciativa privativa do Chefe do Executivo.

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

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 consulta, 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;

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".

Para resumir, 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.

No que concerne ao índice percentual que o Executivo pode gastar com folha de pagamento e sua base legal e constitucional, temos que a Lei de Responsabilidade Fiscal fixou os limites globais máximos para realização da despesa com pessoal da União, Estados e Municípios, correspondente a 50%, 60% e 60%, respectivamente, da Receita Corrente Líquida de cada ente. O percentual dos Municípios subdivide-se nos seguintes limites individuais: a) 6% para o Legislativo; e b) 54% para o Executivo.

O cálculo da Despesa com Pessoal e da Receita Corrente Líquida é feito da seguinte forma. Considera-se o mês de referência e os últimos onze meses, sendo que o cálculo deve ser promovido, no mínimo, a cada quadrimestre ou semestre, quando da realização do Relatório de Gestão Fiscal.

A Receita Corrente Líquida é calculada de forma consolidada por ente da federação, incluindo-se órgãos e entidades da administração direta e indireta, e servirá de parâmetro para o cálculo dos limites da despesa com pessoal do respectivo ente e de seus órgãos ou poderes, conforme limites globais e individuais definidos na LRF.

A Despesa com Pessoal é calculada por ente, para os limites globais, e por poder ou órgão, para os limites individuais previstos na LRF, incluídos, em ambos os casos, a respectiva administração direta e indireta.

Já no que concerne aos Conselhos e Comissões Municipais, tem-se que o Município é autônomo para criar, organizar e disciplinar seus Conselhos e Comissões. É de se dizer que os Conselhos e Comissões são instrumentos de democratização da gestão pública e constituem prolongamento do Poder Executivo com o fim de ouvir, estudar e apresentar sugestões e soluções a respeito dos assuntos que lhe são afetos.

A criação, disciplina legal ou mesmo extinção dos Conselhos e das Comissões deve constar de lei ordinária de iniciativa privativa do Chefe do Executivo.

Entretanto, ainda, há que se tomar cuidado com o caráter deliberativo da Comissão Municipal de Biblioteca (art. 2º do Projeto), que não estava previsto na Lei (M) nº 1279/1984.

No que concerne aos Conselhos ou Comissões Deliberativos ou Consultivos, convém registrar que a Constituição Federal de 1988, salvo de forma indireta no caso da Saúde e da Previdência Social, não disciplinou a existência desse tipo de Conselho ou Comissão Deliberativa Municipal. Isso devido à forma de democracia adotada no Brasil, que é indireta.

A existência de Conselhos ou Comissões Deliberativas em Democracias Indiretas é uma figura anômala e excepcional e de fato esses órgãos são muito estranhos, pois o que eles representam é uma Democracia Direta como ocorre na Suíça.

No Brasil, somente existem Conselhos ou Comissões Deliberativas em hipóteses muito pontuais e não vedadas pela Constituição, como é o caso do Conselho Municipal de Saúde e ainda no caso do Conselho Deliberativo do Regime Próprio de Previdência. Fora isso, a jurisprudência não admite a existência desse tipo de Conselho. Confira-se:

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI MUNICIPAL - CRIAÇÃO DE CONSELHO COM PODER CONSULTIVO, DELIBERATIVO E PROPOSITIVO PARA ALTERAÇÃO, REVISÃO E REGULAMENTAÇÃO DO PLANO DE CARGOS, CARREIRA E VENCIMENTOS DOS SERVIDORES DO QUADRO GERAL DA PREFEITURA - CONSELHO QUE DEVE EMITIR PARECER PRÉVIO COMO REQUISITO PARA O PROCESSO DE APROVAÇÃO DAS ALTERAÇÕES PELA CÂMARA MUNICIPAL - INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL -



AUSÊNCIA - PROJETO DE LEI ENCAMINHADO PELO PREFEITO DA ÉPOCA - ATENDIMENTO DO PROCESSO LEGISLATIVO - INCONSTITUCIONALIDADE AFASTADA - INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL - VERIFICADA - CONTEÚDO DA NORMA QUE CONDICIONA A ATUAÇÃO DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO MUNICIPAL E O PRÓPRIO PODER LEGISLATIVO - OFENSA À LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO, À CONSTITUIÇÃO ESTADUAL E À CONSTITUIÇÃO FEDERAL - OFENSA AO PRINCÍPIO DA SIMETRIA - INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL CONFIGURADA - EFEITOS EX TUNC AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE PROCEDENTE, COM EFEITOS EX TUNC". (TJ-PR - Órgão Especial. Assistência Judiciária: 7965973 PR 796597-3. J. 01/10/2012. DJ: 967 10/10/2012. Rel. Des. JOSÉ AUGUSTO GOMES ANICETO).

Nos casos em que se admite a existência de um Conselho ou de uma Comissão Deliberativa seria muito estranho dizer que o Chefe do Executivo pode simplesmente ignorar a decisão do órgão sem que lhe seja imputada nenhuma responsabilidade. Sobre esse ponto, recomendamos à Consulente a leitura do Parecer IBAM nº 3339/2013.

Já nos casos dos Conselhos ou Comissões Consultivas é evidente que a decisão do órgão é uma mera diretiva, não vinculando o Poder Executivo, que pode decidir em sentido oposto.

Por fim, registre-se que se reputa inconstitucional a participação edilícia em Conselhos ou Comissões do Executivo, salvo o caso de vereador licenciado para exercício de cargo de Secretário Municipal.

O referido projeto de lei estabelece a obrigatoriedade de participação dentre os membros da Comissão de um representante do Poder Legislativo, o que viola frontalmente o princípio constitucional da separação dos poderes, encartado no art. 2º da Constituição Federal. Sobre a impossibilidade de participação de membros do Poder Legislativo em Conselhos ou Comissões Municipais, o IBAM já consolidou o seu

entendimento, sendo objeto do Enunciado nº 21/2001. Confira-se:

"CONSELHOS MUNICIPAIS. PARTICIPAÇÃO DE VEREADORES. INCONSTITUCIONALIDADE. ARTS. 2º, 54, II, B E 61 § 1º II E DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL." (PARECERES Nºs 1138/00; 0511/01 E 0836/01)

"Os conselhos diversos, de educação, saúde, meio ambiente, esportes e quantos mais existam, são criados por lei como integrantes da estrutura administrativa da Prefeitura. Desse modo, a participação de Vereador como membro de um conselho dessa natureza, significa sua participação em órgão do Executivo, o que, por isso, fere o princípio da separação dos poderes". (Trecho do parecer nº 1245/2013)

Em suma: a propositura pode ser posta em votação, desde que tenham sido enviados os demonstrativos contábeis exigidos e desde que se faça uma emenda parlamentar para retirar o caráter deliberativo, bem como suprimir a participação de um representante do Poder Legislativo na indigitada Comissão.

É o parecer, s.m.j.

Jaber Lopes Mendonça Monteiro
Consultor Técnico

Aprovo o parecer

Marcus Alonso Ribeiro Neves
Consultor Jurídico

Rio de Janeiro, 22 de setembro de 2015.